



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito

BRUNO SANTOS RIBEIRO

**PRINCÍPIOS E DESAFIOS PARA REGULAÇÃO DA ECONOMIA
DO COMPARTILHAMENTO, COM SUBSTRATO DA TEORIA
RESPONSIVA E ENFOQUE NA ATUAÇÃO DO APLICATIVO
UBER**

BRASÍLIA
2016

PRINCÍPIOS E DESAFIOS PARA REGULAÇÃO DA ECONOMIA DO COMPARTILHAMENTO, COM SUBSTRATO DA TEORIA RESPONSIVA E ENFOQUE NA ATUAÇÃO DO APLICATIVO UBER

Autor: Bruno Santos Ribeiro

Orientador: Prof. Dr. Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira

Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel em
Direito pela Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília - UnB.

Brasília, _____ de _____ de _____.

FOLHA DE APROVAÇÃO

BRUNO SANTOS RIBEIRO

Princípios e Desafios para Regulação da Economia do Compartilhamento, com Substrato da Teoria Responsiva e Enfoque na Atuação do Aplicativo Uber.

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB.

Aprovada em: ____ de _____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira
(Orientador – Presidente)

Professora Doutora Ana de Oliveira Frazão
(Membro)

Professor Doutorando Thiago Luís Santos Sombra
(Membro)

Professora Doutora Gabriela Garcia Batista Lima
(Suplente)

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, por ter se esforçado para que nunca me faltasse nada.

Para minha mãe, que assiste minha caminhada ao lado do Criador.

À minha namorada, por seu companheirismo, carinho e compreensão constantes.

A todos os professores que acreditaram em mim desde o começo.

Ao professor Iorio, pela atenção e dedicação.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo avaliar e estabelecer alguns princípios de intervenção do estado regulador frente a disseminação do novo fenômeno social conhecido como a economia do compartilhamento. No Brasil, essa disseminação se dá principalmente com a popularização do aplicativo Uber nas principais metrópoles brasileiras e os conflitos resultantes desse crescimento com o setor de táxis. Esses conflitos se enquadram em uma nova problemática mais ampla: a adequação da economia do compartilhamento com a economia tradicional. O trabalho tem dois substratos teóricos. O primeiro são as mais recentes teorias econômicas e sociológicas que procuram compreender a economia do compartilhamento. Procura-se mostrar as características únicas desse novo fenômeno, bem como a mudança paradigmática desses novos arranjos sociais nos hábitos de consumo. O segundo substrato é a teoria de regulação responsiva, conforme formulada por Ian Ayres e John Braithwaite. Essa teoria fornece mais que um modelo, mas um substrato flexível e adaptável de se pensar a regulação. Com esses substratos, o artigo irá verificar se o estado regulador detém ferramentas adequadas para regular esses novos agentes, analisando-se empiricamente o arranjo regulatório do setor de transporte urbano individual de passageiros nas principais cidades dos EUA e mais detalhadamente no município de São Paulo. Por fim, propõe-se algumas premissas que o estado regulador deve cumprir para reagir de forma adequada a esse novo fenômeno social.

Palavras-chaves: Regulação Responsiva, Economia do Compartilhamento, Economia Colaborativa, Consumo Colaborativo, Uber.

ABSTRACT

The following research paper aims to evaluate and establish some principles of regulatory intervention against the spread of the new social phenomenon known as the sharing economy. In Brazil, this spread is observed mainly through the popularization of the Uber app in major Brazilian cities and conflicts resulting from this growth with the taxi industry. Such conflicts fall into a new wider issue: the suitability of the sharing economy with conventional traditional economy. The study has two theoretical foundations. The first are the most recent economic and sociological theories that seek to understand the sharing economy. We wanted to show the unique features of this new phenomenon, and the paradigm shift these new social arrangements pose in consumption habits. The second foundation is the theory of responsive regulation, as formulated by Ian Ayres and John Braithwaite. This theory provides more than a regulatory recipe, but a flexible and adaptable foundation to think about regulation. With these foundations, the article will verify if the regulatory state holds adequate tools to regulate these new agents, by examining the regulatory framework of the individual passengers' urban transport sector in major US cities and in greater detail in the city of São Paulo. Finally, we propose some premises that the regulatory state must meet to respond appropriately to this new social phenomenon.

Keywords: Responsive Regulation, Sharing Economy, Collaborative Economy, Collaborative Consumption, Uber.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pirâmide regulatória de sanções.....	26
Figura 2 – Pirâmide de estratégias regulatórias.....	27
Figura 3 – Pirâmide de regulação em rede.....	33

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Ranking de regimes regulatórios dos EUA. Arranjos menos intervencionistas....	45
Gráfico 2 – Ranking de regimes regulatórios dos EUA. Arranjos intermediários.....	46
Gráfico 3 – Ranking de regimes regulatórios dos EUA. Arranjos mais intervencionistas.....	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Moldura jurídica da regulação do transporte individual em São Paulo aplicada ao caso Uber.....	51
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 - Economia do compartilhamento: um fenômeno social.....	3
1.1. Origens, crescimento e alguns fatores de difusão.....	4
1.2. O uso é mais importante que a propriedade.....	5
1.3. Sistemas da economia do compartilhamento.....	8
1.3.1. Sistemas de serviços de produtos.....	8
1.3.2. Mercados de redistribuição.....	11
1.3.3. Estilos de vida colaborativos.....	12
1.4. Algumas visões críticas.....	15
CAPÍTULO 2 - Princípios para intervenção regulatória na economia do compartilhamento: a teoria de regulação responsiva.....	19
2.1. Por que regular a economia do compartilhamento?.....	19
2.2. A teoria de regulação responsiva.....	24
2.2.1. As pirâmides de regulação responsiva.....	25
2.2.2. Os princípios de aplicação da regulação responsiva.....	28
CAPÍTULO 3 - O caso Uber: uma análise regulatória.....	35
3.1. O Uber e o setor de transporte urbano individual de passageiros.....	35
3.2. Uber vs. Táxi: economia da escolha pública e “cartilha” de reação.....	37
3.3. Uber nos EUA: uma análise comparativa de soluções regulatórias.....	40
3.4. Uber no Brasil e o arranjo normativo do município de São Paulo.....	49
3.4.1. O Decreto 56.981/2016 do município de São Paulo.....	54
CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63

INTRODUÇÃO

Recentemente no Brasil, observam-se conflitos em algumas grandes metrópoles brasileiras decorrentes da chegada ao país de um grande agente da economia do compartilhamento que atua no setor de transporte urbano individual de passageiros: o aplicativo Uber ¹. Esses conflitos se enquadram em uma nova problemática mais ampla: a adequação da economia do compartilhamento com a economia tradicional.

O Direito tem como função regular as relações sociais e o comportamento humano, fornecendo os arranjos institucionais que disciplinam os direitos e deveres decorrentes dessas relações. Na dinâmica da sociedade contemporânea, em que novas realidades sociais surgem e são modificadas com frequência cada vez maior, o Direito deve ser capaz de fornecer novas respostas com mais agilidade, flexibilidade e precisão, de forma a reduzir a lacuna entre a realidade fática e o substrato normativo.

O Direito regulatório em particular deve ser sempre sensível a essa realidade dinâmica. O estado regulador é responsável por estabelecer políticas públicas para setores da economia, com o objetivo de maximizar a concretização dos direitos fundamentais de seus cidadãos. A economia do compartilhamento, também chamada de consumo colaborativo, economia colaborativa ou economia entre pares, se trata de um fenômeno social recente ainda em seus primórdios de disseminação, mas que tem potencial para mudar a maneira como consumimos e vivemos.

Na economia do compartilhamento, observa-se a inserção de novos agentes que frequentemente desregulam mercados que historicamente são fortemente regulados, desde o setor de hospedagem, passando pelo setor bancário, até o setor de serviços de transporte urbano individual de passageiros. Mais impactante que isso, a economia colaborativa tem potencial para mudar até o paradigma de como nos relacionamos com a posse e propriedade.

O Direito regulatório tradicional ainda não apresentou respostas prontas ou plenas a esse novo fenômeno social. Perante essa nova realidade fática, como deve o estado regulador reagir a ela sem que se desvirtue sua função principal de promoção da efetividade dos direitos fundamentais de toda a sociedade, promovendo arranjos regulatórios adequados e que possibilitem a convivência pacífica desses novos agentes na economia?

¹ A primeira cidade brasileira a receber o Uber foi o Rio de Janeiro, em maio de 2014. Atualmente o aplicativo está presente em 12 cidades brasileiras (disponível em <<https://www.uber.com/pt/cities/>>. Acesso em: 18 mai 2016). Desde sua chegada, a atuação do aplicativo enfrenta forte resistência e protestos dos taxistas, que alegam, dentre outras razões, que a empresa pratica transporte ilegal pirata exclusivo de taxistas, evasão fiscal e concorrência desleal.

Esse trabalho tem dois substratos teóricos. O primeiro são as mais recentes teorias econômicas e sociológicas que procuram compreender a economia do compartilhamento. Procura-se mostrar as características únicas desse sistema microeconômico, bem como a mudança paradigmática desses novos arranjos sociais nos hábitos de consumo.

O segundo substrato é a teoria de regulação responsiva, conforme formulada por Ian Ayres e John Braithwaite (1992). Essa teoria fornece mais que um modelo, mas um substrato flexível e adaptável de se pensar a regulação.

Com esses substratos, busca-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: os instrumentos regulatórios da categoria conceitual do estado regulador detêm abertura suficiente para lidarem com novos desafios impostos pela inserção de agentes da economia do compartilhamento em sua empiria?

A base empírica da pesquisa, ao enfrentar a pergunta proposta, se valerá da análise de alguns regimes do setor de transporte urbano individual delimitada em duas frentes: uma análise comparativa de arranjos regulatórios nos EUA, ecossistema da economia colaborativa mais desenvolvido do planeta, e uma avaliação mais detalhada de soluções regulatórias implementadas pelo município de São Paulo, localidade onde já se observaram alguns dos mais intensos conflitos entre taxistas e o aplicativo Uber no Brasil.

A hipótese da pesquisa é a de que os arranjos regulatórios tradicionais desse setor não são capazes de solucionar os novos paradigmas introduzidos pelos agentes da economia do compartilhamento, uma vez que eles foram criados para regular mercados que apresentam regras e premissas distintas desta realidade. Dessa forma, essa nova realidade exigiria novos arranjos regulatórios mais adaptáveis e flexíveis.

Esse artigo está estruturado da seguinte forma. No primeiro capítulo, será delimitado conceitualmente o que se entende por economia do compartilhamento, suas características, forças e princípios que a impulsionam, diferenças em relação à economia tradicional e sistemas em que operam. No segundo capítulo, serão introduzidos de forma geral alguns desafios regulatórios inerentes à economia do compartilhamento. Após isso, serão firmados os pressupostos teóricos sobre a regulação responsiva, que fundamenta a pesquisa. No terceiro capítulo, será analisada a prática regulatória comparada do setor de transporte urbano individual de passageiros, particularmente em cidades dos EUA e no município de São Paulo, com o intuito de verificar sua possível adequação com as novas variáveis trazidas pelos agentes da economia colaborativa, principalmente o aplicativo Uber. Por fim, na conclusão, com base nas análises anteriores, serão propostas algumas premissas que o estado regulador deve cumprir para reagir de forma adequada a esse novo fenômeno social.

CAPÍTULO 1 – ECONOMIA DO COMPARTILHAMENTO: UM FENÔMENO SOCIAL

Esse capítulo procura estabelecer as bases para se entender as características do fenômeno social da economia do compartilhamento. Quais as forças e princípios que impulsionam a economia colaborativa? Quais os tipos de sistemas em que elas operam? De que maneira ela difere do modelo tradicional de consumo? A ascensão do consumo colaborativo é mais benéfica que prejudicial para o bem-estar geral da sociedade? Procurar respostas para essas perguntas é fundamental para se dar o contexto necessário para compreender como as ferramentas do estado regulador devem lidar com o novo fenômeno.

Imagine-se que José necessite viajar de Brasília até Belo Horizonte para participar de uma entrevista de emprego. Em vez de comprar uma passagem de ônibus ou de avião, ele resolveu pegar carona com um viajante que faria o mesmo percurso de carro na mesma data, dividindo os custos da viagem. Ao chegar no destino, ao invés de se hospedar em um hotel, José preferiu alugar um quarto no apartamento de Marcos. Para se deslocar dentro da cidade, ele decidiu chamar Fernando por meio de um serviço de transporte por aplicativo no seu *smartphone*, ao invés de chamar um táxi ou pegar um ônibus. Na hora de almoçar, ao invés de ir a um restaurante, resolveu comer na casa de Rodrigo. Tendo conseguido sucesso na entrevista de emprego, José precisava comprar um terno. Ao invés de ir a uma loja de roupas no shopping, ele preferiu trocar um aparelho de som por um terno usado com Felipe.

No entanto, José não conhecia nenhuma dessas pessoas e essas transações foram realizadas por meio de sites da internet ou aplicativos de celular com participantes que lhe pareceram confiáveis. Todas essas transações, que, como bem observa Costa (2015), parecem se situar no meio do caminho entre uma relação comercial e pessoal, são exemplos de trocas inseridas no fenômeno social da economia do compartilhamento.

A economia do compartilhamento, também conhecida como economia colaborativa, consumo colaborativo ou economia entre pares, diz respeito a antigas práticas de dividir, permutar, trocar ou transacionar produtos e serviços entre pares, porém realizados em espaços muito mais amplos e difusos do que no âmbito de comunidades locais fechadas e sem a presença de uma instância superior, seja uma corporação ou o Estado, no controle dos termos dessas transações.

A base da economia do compartilhamento é a transação ponto a ponto, do inglês *peer-to-peer*, ou p2p. Conforme destaca a socióloga Juliet Schor (2015), esse termo tem

origem no movimento do software livre e se refere a comunidades de livre acesso formada por uma rede de indivíduos em colaboração.

Segundo Schor (2014), definir de maneira sólida e incontroversa o que seja economia do compartilhamento que reflita todas as suas instâncias no mundo atual é uma tarefa praticamente impossível, uma vez que existe uma grande variedade de atividades associadas a ela e limites divergentes sobre quais plataformas entram na definição e quais ficam de fora ². Não obstante essa difusão de entendimentos, procura-se adiante estabelecer as bases que caracterizam o fenômeno.

1.1 – Origens, crescimento e alguns fatores de difusão

O marco inicial do que se entende hoje por economia do compartilhamento em grande escala se deu com a fundação dos sites eBay e Craigslist em 1995, duas plataformas de recirculação de ativos entre pares que se desenvolveram com o apoio de softwares sofisticados que foram capazes de reduzir os altos custos de transação até então associados com mercados secundários (SCHOR, 2014). Em 1999, um outro marco foi o surgimento do site Couchsurfing, site de hospedagens pioneiro em conectar viajantes com pessoas que queriam oferecer quartos e sofás de suas casas para passarem a noite. Essas iniciativas iniciais se aproveitaram da popularização da internet a partir de meados dos anos 1990 e de outros fatores socioeconômicos destacados adiante.

A crise financeira mundial de 2008 provocou uma grande depressão econômica nos EUA. No meio de uma nova realidade de falta de oportunidades de emprego e redução de salários é que a grande maioria das plataformas da economia do compartilhamento surgiram. Identifica-se esse período pós-2008 nos EUA como o período de *boom* da economia colaborativa (BOTSMAN; ROGERS, 2011). No Brasil, o tamanho da economia colaborativa ainda é pequeno, mas identifica-se uma fase de crescente popularização a partir de 2013, com a vinda do site Airbnb para o país.

O economista Arun Sundararajan, especialista em estudos da economia colaborativa, identifica alguns dos fatores que proporcionaram as condições para o florescimento dessas plataformas (SUNDARARAJAN, 2014). Um deles é o que ele chama de “consumerização de tecnologias digitais”: em meados dos anos 1980 até o início dos anos

² A autora observa divergências confusas, como o site Airbnb, que é praticamente sinônimo da economia do compartilhamento, ser considerada uma plataforma de consumo colaborativo, mas hospedagens *bed and breakfasts* tradicionais, não. Outro exemplo seria o Lyft, plataforma de transporte individual de passageiros associadas a caronas, ser considerada, porém o Uber, que realiza praticamente a mesma atividade, para alguns autores não é considerada exemplo de plataforma de economia do compartilhamento (SCHOR, 2014). Ver capítulo 3, infra, para considerações sobre a classificação do Uber como representante da economia colaborativa.

1990, a atenção dada pelas inovações em tecnologias digitais era voltada para as necessidades de empresas e governos, enquanto que as necessidades dos consumidores não eram o alvo principal. Como exemplo disso, pode-se observar o desenvolvimento da indústria de computadores pessoais nessa época, cujos produtos e serviços eram praticamente restritos a necessidades de usuários corporativos ou soluções pessoais voltadas a aumento de produtividade nos negócios.

Com a popularização da internet a partir dos anos 1990, o aumento constante do processamento conforme a “Lei de Moore”³, bem como, mais recentemente, o surgimento das redes sociais e tecnologias de acesso móveis, o desenvolvimento de novas tecnologias de informação se voltou primordialmente a solucionar as necessidades de consumidores, movimento impulsionado pela crescente difusão de tecnologias digitais cada vez mais sofisticadas (por ex, *smartphones* e tecnologia GPS).

Outro fator destacado por Sundararajan (2014) é a urbanização e globalização. Tanto os Estados Unidos quanto o resto do mundo experimentaram nas últimas décadas uma tendência de maior concentração populacional em regiões metropolitanas. Especificamente nos EUA, a população das regiões metropolitanas cresceu 30% entre 1990 e 2010, sendo acompanhadas de um aumento da densidade populacional de 10% no mesmo período (Sundararajan, 2014, p. 4). Essa maior urbanização proporciona um ambiente favorável para o compartilhamento de recursos entre pares em maior escala, principalmente com a observação de maior ênfase no uso dos ativos em detrimento da posse e propriedade, uma das tendências fundamentais para a disseminação de sistemas da economia do compartilhamento, que será melhor detalhada adiante.

Todas essas mudanças começaram a chamar atenção de economistas e sociólogos dispostos a entenderem os novos fenômenos.

1.2 – O uso é mais importante que a propriedade

O economista Jeremy Rifkin, no seu livro *Era do Acesso* (2001), foi um dos primeiros a identificar uma nova tendência de consumo que se mostrava cada vez mais presente e seria no futuro cada vez mais dominante, o que ele chamou de “era do acesso”.

Para Rifkin (2001), o papel da propriedade está mudando radicalmente. Na nova era, os mercados estão cedendo lugar às redes, e a noção de propriedade está sendo substituída

³ Regra criada pelo engenheiro Gordon E. Moore que diz que o poder dos processadores computacionais dobra a cada dois anos, enquanto o preço permanece o mesmo (disponível em <<http://www.hardware.com.br/artigos/lei-moore/>>. Acesso em: 5 abr 2016)

rapidamente pelo acesso. A propriedade continuará a existir, mas com a probabilidade bem menor de ser trocada em mercados. A troca de bens entre vendedores e compradores dá lugar ao acesso a curto prazo entre servidores e clientes que operam em rede.

Essa tendência é central para o desenvolvimento do consumo colaborativo. Roo Rogers e Rachel Botsman, especialistas em estudos sobre a economia do compartilhamento, ilustram bem como isso funciona:

O relacionamento entre produtos físicos, propriedade individual e identidade própria está passando por uma evolução profunda. Não queremos o CD, mas sim, a música que ele toca. Não queremos o disco, mas sim, sua capacidade de armazenamento. Não queremos a secretária eletrônica, mas sim, as mensagens que ela grava. Não queremos o DVD, mas sim, o filme que está gravado nele. Em outras palavras, não queremos as coisas em si, mas as necessidades ou as experiências que elas satisfazem. (BOTSMAN; ROGERS, 2011, p. 81)

Rifkin (2001) chama isso de “abordagem de rede” à vida econômica, dando maior valor ao uso em detrimento da propriedade, uma ideia que remonta a Aristóteles.

Fraiberger e Sundararajan (2015) argumentam que essa abordagem em rede da vida econômica aumenta o bem-estar geral do mercado consumidor pelos seguintes mecanismos: a compra de bens duráveis adiciona valor para os consumidores durante um período longo. Se não houvesse custos de transação, os consumidores poderiam livremente comprar, vender e trocar bens duráveis a qualquer tempo de modo a satisfazer suas necessidades imediatas. No entanto, na prática bens de consumo duráveis são ilíquidos e os custos de transação associados a sua compra e venda são frequentemente altos. Com isso, a perspectiva de ajustes custosos dá margem a um comportamento inercial: consumidores adquirem e mantêm bens duráveis até que eles sofram um nível de depreciação suficientemente alto para que sua substituição valha a pena. Dessa forma, a introdução de mercados que enfatizam o uso desses bens em detrimento da propriedade permite maior acesso simultâneo a esses ativos em curtos espaços de tempo, aumentando o bem-estar geral do mercado consumidor.

Destacam-se três fatores que contribuem para a difusão dessa tendência. O primeiro é o surgimento de crescentes inovações tecnológicas voltadas para a solução de necessidades de consumo, o segundo é a crescente urbanização e complexidade da vida nas grandes cidades, fatores já destacados na seção anterior. O terceiro fator é uma mudança de paradigma em termos de identidade de consumo que se identifica principalmente nas gerações mais novas.

Botsman e Rogers (2011) destacam que a geração dos *millennials*, ou geração Y, que é aquela nascida entre 1980 e 1995, é a primeira a ter nascida imersa em um mundo digital. Para essa geração, o relacionamento com a satisfação se manifesta de forma mais imaterial. No mundo digital, é possível demonstrar status, participação em um grupo e sensação de pertencimento sem necessariamente ter de comprar objetos físicos.

No passado recente a dinâmica não era essa. Conforme destacam Botsman e Rogers (2011), vivíamos desde meados dos anos 1950 nos EUA a era do “consumo conspícuo”, termo cunhado pelo sociólogo Thorstein Veblen. Ele usou esse termo pela primeira vez em 1899 para descrever os “novos ricos”, “uma classe emergente do sec. XIX compostas de pessoas que gastavam prodigamente em bens visíveis, como jóias e roupas, para demonstrar prosperidade e se diferenciar das massas” (BOTSMAN; ROGERS, 2011, p. 18).

Na era do consumo conspícuo, os bens são consumidos pela autopropaganda tanto quanto, ou mais do que pela sua utilidade. Destacam-se três forças que explicavam então os motivos por que consumíamos (BOTSMAN; ROGERS, 2011, p. 18): (i) o poder de persuasão, (ii) a cultura de comprar agora e pagar depois e (iii) a lei dos ciclos de vida. Todas essas forças estão sendo repensadas na “era do acesso”.

Segundo os autores, o poder de persuasão se refere ao uso da psicanálise para manipular o comportamento dos consumidores no nível do subconsciente profundo, usando principalmente os impulsos de agressividade e sexualidade.

A cultura do compre agora, pague depois, se refere ao que alguns economistas demonstraram (BOTSMAN; ROGERS, 2011, p. 25) em relação ao uso do cartão de crédito e outras formas de dinheiro virtual no ato de consumir. Quando o dinheiro sai das mãos de maneira tangível, esses estudos mostraram que os consumidores ficam mais conscientes de que estão gastando dinheiro. Já o uso de moedas virtuais, ao contrário, torna a transação menos “real”, separando o ato da compra do pagamento, fenômeno chamado de “desconexão”. Essa desconexão acaba provocando impulsos por consumir bens sem levar em conta unicamente a função utilidade dos consumidores.

A lei dos ciclos de vida se refere a estratégias que as empresas usam para estabelecer ciclos de vida menores de maneira planejada nos seus produtos, se aproveitando de uma característica da modernidade da ânsia de sempre se buscar por novidades. Exemplo dessa prática é a “obsolescência programada” nos bens de consumo eletrônicos. Para Botsman e Rogers (2011), se trata de uma criação organizada de constante insatisfação, que é a âncora do modelo de prosperidade econômica norte-americano desde os anos 1950.

A “era do acesso” e o consequente desenvolvimento do consumo colaborativo tem potencial para que essas forças percam efetividade, repensando o modelo de hiperconsumo da sociedade de massas:

Estamos começando a sair do transe de consumo em que vivemos nos últimos 50 anos. No cerne desta transformação estão dois fenômenos que se entrelaçam. O primeiro é uma mudança de valores. O consumidor está cada vez mais consciente de que o crescimento finito e o consumo baseado em recursos infinitos não são uma combinação viável [...]. Ao mesmo tempo, estamos começando a reconhecer que a busca constante por coisas materiais ocorreu em detrimento do empobrecimento de relacionamentos com a família, os vizinhos e o planeta. Essa percepção está causando um desejo de criar comunidades mais sólidas novamente. (BOTSMAN; ROGERS, 2011, p. 37-38)

1.3 – Sistemas da economia do compartilhamento

Rachel Botsman e Roo Rogers (2011) apresentaram uma classificação muito influente dos sistemas em que se tipificam a economia do compartilhamento, quais sejam: (i) sistemas de serviços de produtos, (ii) mercados de redistribuição e (iii) estilos de vida colaborativos.

1.3.1 – Sistema de Serviços de Produtos

A base dos Sistemas de Serviços de Produtos (SSP) é o usuário pagar pelo benefício do produto sem ter que possuí-lo, seguindo a mentalidade do uso em detrimento da propriedade destacada na seção anterior. Trata-se de um modelo que está afetando setores tradicionais baseados em aquisição de propriedade individual:

A vantagem ambiental óbvia deste sistema é que um produto de propriedade individual, muitas vezes com uso limitado, é substituído por um serviço compartilhado que maximiza sua utilidade. Para os usuários, existem dois benefícios principais. Em primeiro lugar, eles não precisam pagar completamente pelo produto. Ele remove os encargos da propriedade, como manutenção, conserto e seguro, e nos permite aproveitar ao máximo os ativos que são efetivamente nossos. E, em segundo lugar, quando o nosso relacionamento com as coisas passa da propriedade para o uso, as opções para atender as nossas necessidades, seja para viagens, lazer, trabalho, alimentação ou filhos, mudam e aumentam. (BOTSMAN; ROGERS, 2011, p. 61)

Nos SSP os ativos de propriedade privada de uma ou mais pessoas podem ser compartilhados entre vários usuários. Tal prática do “usar e não possuir” não é nova e remonta de antigas formas de comércio, sendo que há tempos pode-se dizer que as empresas tradicionais de aluguel para consumo (locadoras de automóveis, locadora de filmes, etc) praticam esse modelo, que consiste em dar acesso temporário de seus produtos como serviços a outros usuários.

No entanto, existem importantes diferenças entre as locadoras tradicionais e as plataformas SSP da economia do compartilhamento. A diferença principal é relativa ao potencial de maior capilaridade e facilidade de conectar a oferta e a demanda nesse último modelo, de forma mais conveniente e eficaz, devido ao uso das capacidades das plataformas web 2.0⁴.

Para ilustrar essa diferença, que é sutil, mas importante, tem-se o exemplo de uma locadora de automóveis tradicional e o Zipcar, que é uma plataforma de compartilhamento de carros disponível nos EUA, mas não no Brasil. Na locadora de automóveis, existe uma série de restrições que aumentam os custos de transação que não existe ou são bem mitigadas nesta plataforma de consumo colaborativo: preenchimento de papelada, filas de espera, necessidade de fazer reservas com antecedência e restrições de locais em que se pode pegar e devolver o automóvel, geralmente em um ou outro estabelecimento disponibilizado na cidade, geralmente próximos a aeroportos ou pontos comerciais estratégicos.

Já no Zipcar, as tecnologias de internet e o uso do GPS eliminam essas dificuldades. A plataforma permite conectar um participante particular que esteja oferecendo seu carro para aluguel com um usuário que necessita do serviço, utilizando as potencialidades dos serviços de geolocalização para otimizar as distâncias, permitindo, por exemplo, a coleta e devolução dos automóveis no próprio bairro residencial.

Percebe-se também deste exemplo que a base da transação foi realizada entre pares, ponto a ponto, entre um proprietário de automóvel particular e o usuário final. Na locadora de automóveis tradicional, essa conexão entre a oferta e demanda é realizada pela empresa, usando os próprios ativos. Aquela transação pertence ao modelo de SSP da economia do compartilhamento, já esta deriva do modelo SSP comum.

Destacam-se alguns mercados maduros para este modelo de compartilhamento (BOTSMAN; ROGERS, 2011, p. 84): produtos de elevada capacidade ociosa (carros, ferramentas domésticas), produtos com potencial de uso efêmero devido a tendências de moda (bolsas), que atendem necessidades temporárias (equipamentos para bebês e roupas para gestantes) ou quando apresentam elevada barreira de entrada em termos de custos para aquisição (painéis solares).

Há que se destacar o poder da capacidade ociosa como impulsionador do consumo colaborativo. Cita-se o exemplo das furadeiras elétricas: apesar de aproximadamente metade

⁴ Web 2.0 é um termo usado para designar a segunda geração de comunidades e serviços oferecidos na internet, com maior foco na participação e interatividade entre os usuários. A web 2.0 utiliza-se principalmente das redes sociais, blogs e plataformas *wiki*. (disponível em <<http://www.significados.com.br/web-2-0/>>. Acesso em: 5 abr 2016)

dos domicílios norte-americanos possuir uma, para a maioria das pessoas seu uso será de 6 a 13 minutos durante toda a sua vida útil (BOSTMAN; ROGERS, 2011, p. 70):

No cerne do consumo colaborativo está o cálculo de como podemos aproveitar esta capacidade ociosa e redistribuí-la em outro lugar. A tecnologia moderna [...] oferece uma infinidade de maneiras de resolver esse problema. A onipresença da conectividade barata que nos rodeia pode maximizar a produtividade e a utilização de um produto e enxugar o excedente criado pelo hiperconsumo sem criar custos ou inconveniências. (BOSTMAN; ROGERS, 2011, p. 71)

Os sistemas de serviços de produtos aplicam a antiga ideia da “sabedoria das massas”⁵ para tornar o modelo mais atrativo do que o da propriedade individual. Para que isso ocorra, os consumidores devem superar a conexão culturalmente arraigada com a posse para chegar em um ponto em que o ato de compartilhar seja mais seguro, conveniente e eficaz do que a propriedade.

Uma das formas que permitem essa mudança de comportamento é o alcance de uma “massa crítica” de bens por meio de uma plataforma centralizada, aumentando as escolhas do consumidor, a capilaridade e a acessibilidade. A superação dessa massa crítica é fundamental para o sucesso de todos os tipos de sistemas da economia do compartilhamento, e explica porque muitas vezes se observa uma tendência de concentração desses serviços em poucas grandes plataformas, como por exemplo o Uber para serviços de transporte individual e o Airbnb para hospedagem, empresas de porte enorme comparadas com seus concorrentes diretos em seus setores.

Outra característica fundamental que permite que os consumidores fiquem mais confortáveis em compartilhar é a sensação de segurança e o baixo risco nas transações. Nas transações comuns, esse papel é geralmente desempenhado pela reputação das marcas e das empresas. No entanto, na economia entre pares isso não é possível.

A prática mais comum de gerar confiança na economia do compartilhamento é por meio dos “sistemas de reputação digitais”, que são mecanismos autorregulatórios que as plataformas p2p utilizam para reduzir a assimetria de informação entre participantes, por meio de *feedback* entre usuários na forma de notas e recomendações. Quando bem projetados, com os devidos incentivos para que os participantes troquem *feedbacks* fidedignos, esses sistemas podem fazer a diferença para a criação de uma comunidade sadia, com participantes envolvidos, e com grande oferta de bens ou serviços. Sundararajan (2014) considera esses sistemas exemplos de “instituições digitais”, cuja função é mediar, facilitar e dar mais

⁵ Teoria sintetizada no livro *Wisdom of the Crowds*, de James Surowiecki, que prega a noção de que a inteligência coletiva de milhares e até milhões de pessoas produz os resultados e conhecimento que grupos menores e indivíduos não conseguem (BOSTMAN; ROGERS, 2011)

segurança nas transações ponto a ponto. Para o autor, o desenvolvimento dessas “instituições digitais” foram um grande fator de difusão para o sucesso e crescimento das iniciativas de consumo colaborativo.

Botsman e Rogers (2011) ainda citam as empresas de vídeo sob demanda (do inglês *video on demand*, ou VOD) na internet, a maior delas atualmente a Netflix, como exemplos de sucesso de SSP. No entanto, assim como as locadoras de automóveis, a Netflix não faz parte da economia do compartilhamento, pois, apesar de usar características da web 2.0 para selecionar filmes e recomendações, criando uma comunidade entre seus usuários, o serviço em si (usufruto temporário de criações audiovisuais, sob demanda) é ofertado diretamente pela empresa, por meio de licenças de transmissão contratadas diretamente com os proprietários dos conteúdos, e não pelos usuários em rede.

O avanço proporcionado pelo modelo SSP desloca a economia para o que é conhecido como “economia de serviços” ou “economia funcional” (BOTSMAN; ROGERS, 2011). Essa transição já começou, inclusive fora do âmbito de incidência da economia do compartilhamento. Segundo os autores, essa mudança de paradigma de consumo já influencia como grandes empresas globais se apresentam, passando de vendedoras de produtos para prestadoras de serviços. Assim, por exemplo, a Xerox não se coloca mais como vendedora de máquinas fotocopadoras, mas como prestadora de serviços de documentação; a IBM, de vendedora de hardware e software computacionais, hoje é apresentada como uma empresa de soluções empresariais.

1.3.2 – Mercados de redistribuição

As redes sociais da web 2.0 possibilitam a maior eficiência na prática da recirculação ou redistribuição de mercadorias usadas entre usuários, os chamados mercados secundários. Na dinâmica desse modelo no mecanismo das transações p2p pela web, os sites eBay e Craigslist são pioneiros. Esse sistema forma o segundo tipo de atividade associada à economia do compartilhamento: os mercados de redistribuição.

Esses mercados podem se basear em trocas de mercadorias uma pela outra, ressignificando a antiga prática do escambo (sites como Freecycle e o brasileiro DescolaAí), troca de mercadorias usadas por dinheiro (eBay e Mercado Livre) ou uma combinação de ambas as práticas (Craigslist).

Conforme destacam Botsman e Rogers (2011, p. 62), “um mercado de redistribuição estimula a reutilização e a revenda de itens antigos, em vez de jogá-los fora, e

também reduz significativamente o desperdício e os recursos que acompanham uma nova produção”.

Schor (2014) argumenta que as plataformas de economia do compartilhamento praticam preços mais atrativos em relação à concorrência. Particularmente em mercados secundários, os ganhos na operação e distribuição podem ser repassados diretamente aos consumidores ao invés dos fornecedores intermediários.

A rede social Freecycle ⁶, conhecida popularmente como “eBay ecológico”, é um exemplo interessante desse tipo pelo seu potencial ambiental e uma prova da tendência de perda de efetividade das forças que apontam para o hiperconsumo, detalhadas na seção 1.2, supra. O site funciona como um depósito de itens indesejados, desde sofás e carpetes velhos até televisões usadas, que do contrário terminariam em um lixão. O lema da comunidade é “não existe lixo, o que existe são coisas úteis no lugar errado”. O site permite que se formem grupos locais de trocas de modo a minimizar as distâncias de deslocamento. Uma vez cadastrado nos grupos, o usuário posta a descrição dos itens que deseja se desfazer e faz pedidos para os itens que necessita. A comunidade é um claro exemplo de dinâmica colaborativa potencializada pela web 2.0.

A propriedade econômica mais relevante para esse tipo de prática é o colapso dos custos de transação na conexão de grupos de pessoas com desejos e interesses alinhados. Antes da popularização da internet, a redistribuição de mercadorias indesejadas era muito ineficiente, e dificilmente se dava fora do âmbito de comunidades fechadas, tornando esses custos de transação muito elevados.

Nos mercados de redistribuição, principalmente naqueles que funcionam como a rede social Freecycle, também se aplicam a dinâmica do que Botsman e Rogers (2011) chamam de “reciprocidade indireta”: trata-se de uma reciprocidade que deixa de se basear na premissa simplificada do “eu te ajudarei se você me ajudar” e passa a operar no “eu te ajudarei e outra pessoa me ajudará”. Com isso, as trocas não dependem de um acordo bilateral explícito de recompensa imediata e futura, reforçando a colaboração entre pares, a formação da confiança entre estranhos e o capital social da comunidade.

1.3.3 – Estilos de vida colaborativos

Os estilos de vida colaborativos tratam da reunião de pessoas com interesses em comum para compartilhar e trocar ativos menos tangíveis, como tempo, espaços, habilidades e

⁶ Disponível em <freecycle.org>. Acesso em: 4 abr 2016

dinheiro. É o terceiro tipo na classificação de Botsman e Rogers (2011) para a economia do compartilhamento.

Existem inúmeras atividades que se enquadram nesse tipo. Destacam-se algumas como: microcrédito, ou empréstimo social entre pares (sites como Lending Club e o brasileiro Fairplace), financiamento coletivo ou *crowdfunding* (Kickstarter, Patreon), compartilhamento de espaços de trabalho em escritório e consultoria empresarial (Impact Hub, Hub Culture), moedas sociais ⁷ (Timebanks), caronas (Lyft, Zimride), viagens (Airbnb, Couchsurfing) e troca de favores (TaskRabbit).

Nesse modelo, o grau de confiança necessário para que ocorra as transações é mais elevado do que nos outros tipos, uma vez que muitas vezes o foco da troca é a interação entre seres humanos e não um produto físico.

O exemplo das plataformas de moedas sociais é revelador de como a economia do compartilhamento está mudando o paradigma consumerista. Tem-se por exemplo a rede social Timebanks, uma das mais populares plataformas de moeda social do mundo. O funcionamento da comunidade é simples: para cada hora que o usuário gasta fazendo algo útil para alguém na sua comunidade (fazer compras no supermercado, consertar uma bicicleta, levar o cachorro para passear, etc), você ganha uma “unidade monetária de tempo” que, então, poderão ser gastas na rede social com serviços que o usuário necessita (babás, aulas de inglês, de canto ou violão, etc).

Trata-se de um exemplo criativo de moeda social, no caso, o tempo dos usuários, que é valorado igualmente, independentemente da complexidade do serviço realizado. Os “bancos de tempo”, como também são chamados, tem origem nos anos 1980 nos EUA como uma forma de dar oportunidades de trabalho a desempregados (SCHOR, 2014). Assim como os meios de pagamento oficiais, o valor da moeda transacionada aqui é baseada na confiança e no fato de que todos os participantes da comunidade concordam que ela tem um valor especial definido previamente. O sucesso dessa rede social demonstra a concretização de alguns princípios da “economia solidária” ⁸, e prova que os meios de pagamento não exigem necessariamente a presença atuante de uma autoridade central garantidora.

⁷ Moedas sociais são meios de pagamento alternativos e complementares adotados em comunidades fechadas. Seu uso se pauta pelos princípios da economia solidária. Como quase tudo relacionado à economia colaborativa, trata-se de uma prática antiga que foi potencializada e ressignificada pela web 2.0.

⁸ De acordo com Paul Singer (2002), a economia solidária pode ser entendida como um modo de produção alternativo e complementar ao capitalismo, no qual trabalho e capital estão juntos e a propriedade da empresa é dividida entre todos os trabalhadores. Nesse modelo de organização não há lucro, e o excedente tem sua destinação decidida pelos participantes (trabalhador/proprietário) em pé de igualdade. Ainda que a economia solidária não seja propriamente economia colaborativa, como defende Costa (2015), uma vez que esta se preocupa mais com aspectos consumeristas e aquela está interessada em repensar todo o modo de produção

Uma plataforma semelhante é a TaskRabbit, que é uma rede social de troca de favores em que os participantes contratam “coelhos” (do inglês *rabbits*, daí o nome do site) para prestarem serviços como faxina, entregas de objetos, encanamento, assistência técnica de computadores ou transporte e instalação de móveis. A diferença entre essa plataforma e os “bancos de tempo” é que naquela os usuários podem prestar os serviços mediante compensação financeira, com preços livremente acordados entre os participantes, com pagamento de comissão para a plataforma.

Juliet Schor (2015), em um recente artigo que procura entender quais são as motivações que fazem com que os usuários participem de plataformas da economia do compartilhamento, realizou uma pesquisa quantitativa para entender a motivação dos “coelhos”. A principal motivação detectada foi a possibilidade de ganhar remuneração extra. A autora identificou que, para aqueles participantes que possuem habilidades disponibilizadas de forma relativamente líquida no mercado consumidor geral e que geralmente pagam o salário mínimo norte-americano (serviços como faxina, motorista e instalação de móveis), foi possível que eles usufruíssem de remunerações de pelo menos o dobro do salário mínimo (SCHOR, 2015, p. 6). Outras motivações identificadas foram a flexibilidade de horários proporcionada pela plataforma e o desejo dos “coelhos” de utilizarem o tempo ocioso produtivamente ajudando outras pessoas.

Nenhuma das plataformas citadas para esse tipo até aqui se comparam em tamanho com o Airbnb, plataforma p2p de hospedagem para viajantes que oferece atualmente 2 milhões de anúncios em 190 países e tem valor de mercado estimado em US\$ 25 bilhões (KERR, 2016). Junto com o Uber, o Airbnb é a mais popular e comentada plataforma de economia do compartilhamento no mundo. O site foi fundado em 2008 por Brian Chesky e Joe Gebbia, motivados pelos preços exorbitantes de hospedagem em São Francisco na época de eventos. Seu modelo de negócios é oferecer uma plataforma que conecta hospedeiros com viajantes que alugam quartos em suas próprias moradias, ou todo o estabelecimento.

Juliet Schor (2015) identificou que a comunidade que participa do Airbnb é a mais entusiasmada de todas dentre aquelas da pesquisa que a socióloga realizou. Um dos motivos é a possibilidade de ganhos significativos para os proprietários dos imóveis, inclusive sendo muito comum estudantes com altas dívidas de bolsa de estudos usarem a remuneração adquirida na plataforma para amortizarem os empréstimos. Outros utilizam a remuneração

dos aluguéis de curto prazo para conseguir pagar os próprios aluguéis elevados de seus imóveis em bairros valorizados, praticando uma espécie de sublocação.

No entanto, o que chama mais a atenção no estudo de Schor (2015) é o entusiasmo dos usuários da plataforma com as interações sociais geradas pelo contato com os viajantes. Esse aspecto de sociabilidade é muito enfatizado pelo Airbnb por meio do uso de dois sistemas muito bem projetados: um sofisticado sistema de reputação digital e a exigência da plataforma de que todo viajante entre em contato com o hospedeiro antes da realização de qualquer reserva, comunicando suas características pessoais e interesses. Percebe-se que o Airbnb almeja ser muito mais do que a “rede de hotéis da economia do compartilhamento” e sim uma rede de viajantes e hospedeiros que criem conexões pessoais verdadeiras e duradouras e proporcionem experiências de viagens diferenciadas.

1.4 – Algumas visões críticas

Os conceitos e entendimentos apresentados até aqui partilham uma visão muito otimista desse fenômeno social. Dito isso, para se entender como o estado regulador deve lidar com o fenômeno, deve-se apresentar uma visão geral, inclusive tendo conhecimento do que os críticos dizem sobre o assunto.

Conforme argumenta Juliet Schor (2015), um tema central dos críticos é que os capitalistas de risco⁹ vêm transformando uma prática socialmente transformativa e progressista - o compartilhamento - em mera busca por maiores lucros socialmente destrutivos, provocando maior desigualdade econômica.

Esse entendimento deriva do fato de que algumas plataformas da economia do compartilhamento se tornaram gigantes globais da internet e que os capitalistas de risco associados a elas estão concentrando a maior parte das riquezas associadas a esses novos mercados: o Uber, por exemplo, é frequentemente criticado na imprensa norte-americana e europeia por estar tentando se tornar um monopólio. Para Schor (2014), a economia colaborativa hoje se encontra em uma conjuntura remanescente dos primórdios da internet nos anos 1990, quando muitos acreditavam que a maior conexão digital provocaria necessariamente um maior empoderamento de todos. No entanto, para a autora, o que se viu

⁹ Do inglês *venture capital*, capital de risco é o investimento realizado em empresas *startups* ou pequenos negócios com potencial de ganhos a longo prazo. Trata-se da mais importante fonte de financiamento de *startups* que não têm acesso ao mercado de capitais, que é o modelo que quase todas as plataformas da economia colaborativa começam. O capital de risco frequentemente enseja um risco muito elevado para o investidor, mas tem potencial de retorno acima da média do mercado. Como focam muito em *startups*, frequentemente o investimento do capitalista de risco é acompanhado por consultoria técnica e de administração para as empresas. (disponível em <<http://www.investopedia.com/terms/v/venturecapital.asp>>. Acesso em: 5 abr 2016)

até agora é uma forte tendência de concentração e ganho de escala das grandes companhias associadas a internet (Google, Facebook e Amazon, as principais), sendo que os primeiros sinais podem indicar que a economia do compartilhamento estaria seguindo pelo mesmo caminho.

Nessa mesma linha, o economista Robert Reich (2015) afirma que a economia do compartilhamento deveria se chamar na realidade “economia de compartilhamento de sucatas”¹⁰, uma vez que os capitalistas de risco estariam auferindo a maior parte do valor do trabalho despendido nas plataformas, sem assumir nenhuma das responsabilidades civis e trabalhistas, restando apenas as sucatas para os participantes, dinâmica que, para o autor, não seria muito diferente do capitalismo desregulado do sec. XIX.

Uma linha argumentativa centra na ideia de que, nas plataformas que envolvem transações financeiras, o que ocorre não é compartilhamento, uma vez que o ato de compartilhar por definição excluiria trocas monetárias (SCHOR, 2015). Doug Henwood (2015) vai nessa linha, argumentando que o ato de “vender” pedaços de sua vida (espaço, carro, tempo, atenção, etc), deve ser visto como uma indesejável comoditização da existência humana, que inevitavelmente prejudicaria a formação das genuínas conexões sociais e o senso de solidariedade, corrompendo as interações sociais não econômicas e transformando todos em microempreendedores atomizados e desconectados.

Uma crítica muito frequente é que as plataformas da economia do compartilhamento centrada em serviços promovem a precarização do mercado de trabalho, uma vez que essas companhias tratam os participantes prestadores de serviços como microempreendedores independentes e não como empregados protegidos pela rede de direitos trabalhistas e seguridade social, críticas que inclusive ressoam no Brasil (OLIVEIRA, 2015). Nessa linha, Emily Badger (2013) argumenta que companhias como o Uber e Airbnb estão criando a figura do “trabalho invisível” não protegido e que, se mais pessoas passarem a dividir seus próprios itens e força de trabalho, ao invés de adquiri-los nos mercados tradicionais, menos produção econômica seria gerada e mais postos de trabalho seriam perdidos.

Kevin Roose (2015) vai além quando afirma que a motivação principal das pessoas participarem da economia colaborativa é o desespero pela falta de oportunidades de trabalho formais resultante da crise financeira pós 2008, e não um desejo de maior conexão social ou de relações humanas baseadas na confiança.

¹⁰ Tradução livre para o termo cunhado pelo autor, *share-the-scrap economy*.

Sobre essas críticas de precarização trabalhista, Schor (2014) argumenta que parte da dificuldade para se avaliar o impacto trabalhista das tecnologias da economia do compartilhamento é que é difícil isolar a precarização do mercado de trabalho nas novas plataformas das condições gerais de precarização do mercado de trabalho como um todo, onde se observa uma tendência geral de aumento do desemprego e redução de salários. A autora observa que, nos EUA, o *boom* de crescimento das plataformas da economia do compartilhamento ocorreu a partir de 2009, exatamente no pior momento de crise da economia americana nas últimas décadas. Dessa forma, é importante avaliar o quanto da precarização do mercado de trabalho é decorrência das condições adversas do mercado de trabalho como um todo e não das práticas da economia colaborativa em particular. Para a autora, as evidências ainda são inconclusivas. Fazer essa avaliação é ainda mais difícil no Brasil, uma vez que a difusão da economia do compartilhamento centrada em serviços por aqui é ainda mais recente, se dando a partir de 2013 com a vinda do Airbnb para o país, coincidindo com o início do processo de aumento do desemprego, redução do crescimento econômico e elevação da inflação, espiral negativa que o país enfrenta ainda hoje.

Em relação às críticas relativas ao aumento da concentração de renda, há que se diferenciar as plataformas com fins lucrativos e aquelas muitas que não tem esse objetivo, conforme já visto em alguns exemplos expostos na seção 1.3, supra. Schor (2014) observa que todas as plataformas de economia do compartilhamento efetivamente criam novos mercados por meio da facilitação das trocas, o que é sempre benéfico, mas o fato da plataforma se configurar com fins lucrativos ou não influencia o quanto do retorno gerado pelas trocas é revertido para os próprios participantes ou para seus investidores. As plataformas com fins lucrativos pressionam por maior geração de receita e otimização da utilização dos ativos. Com isso, a introdução do capital de risco na equação tem mudado a dinâmica dessas iniciativas, particularmente por meio de expansões mais rápidas, resultando em algumas gigantes globais, como o Uber e o Airbnb. Do contrário, as plataformas sem fins lucrativos, como bibliotecas de ferramentas e os "bancos de tempo", não buscam crescimento ou maximização de receitas, mas sim procuram resolver problemas de interesse público de âmbito local.

Pasquale e Vaidhyanathan (2015) acusam as gigantes globais da economia do compartilhamento, particularmente o Uber e Airbnb, de usarem da prática de “nulificação corporativa”, simplesmente declarando as leis e a regulação dos mercados que atuam nulas e criando seus próprios regimes jurídicos. Para os autores, essas empresas não têm interesse em se submeter a regulação dos mercados que atuam e praticam evasão fiscal.

É quase consenso entre os estudiosos que a economia do compartilhamento promove práticas ambientais mais ecológicas, uma vez que ela aumenta a eficiência da economia ao otimizar melhor o uso da capacidade ociosa dos ativos, reduzindo a demanda geral por novos produtos e, conseqüentemente, reduzindo a emissão de carbono no meio ambiente. No entanto, Schor (2014) é uma das poucas vozes divergentes desse entendimento, e o que ela afirma faz todo o sentido.

Para a socióloga, os benefícios ambientais são exagerados. Para medir o impacto real global, é necessário considerar o efeito cascata, ou seja, como os vendedores utilizam a renda extra obtida com o compartilhamento. A disponibilização de uma plataforma p2p mais eficiente provoca um aumento da demanda por novos produtos a serem compartilhados? Existem, por exemplo, evidências que a presença do Airbnb barateou as diárias médias dos hotéis nos mercados em que ambos concorrem. Nesse caso, não é razoável inferir que mais pessoas que antes optariam por ficar em casa resolvem viajar? Essas plataformas criam novos mercados que expandem o volume do comércio e aumenta o poder de compra dos consumidores, o que provavelmente provoca um aumento de demanda por novos produtos e serviços que não existiriam de outra forma. Ou seja, o Airbnb estaria criando mais viagens e o Uber mais corridas de automóveis, não simplesmente deslocando a demanda de um modelo de disponibilização do serviço (hotéis, táxis), para outro (Airbnb, Uber). Dessa forma, para a autora, não se pode ter as duas coisas ao mesmo tempo: criação de nova demanda e redução da emissão de carbono, uma vez que as duas variáveis são inversamente proporcionais, tudo o mais constante.

Schor (2014) também questiona o discurso sobre o compartilhamento nas plataformas p2p como algo inovador e até revolucionário. Para a socióloga, tais práticas de dividir, trocar e emprestar coisas usadas, ou ajudar quem precisa com um serviço, é uma relíquia de sociedades pré-modernas e continua sendo bem difundidas há tempos entre comunidades mais carentes. Assim, o discurso dessas práticas como uma “novidade” empregaria um entendimento de falso universalismo que pode ser alienante para essas pessoas que mantêm práticas constantes de compartilhamento não digitais há décadas, sendo uma expressão de divisão de classes e racismo.

A maioria dos autores críticos, apesar dessas ressalvas, reconhecem o potencial transformador social e econômico que a economia do compartilhamento tem. Schor (2014), por exemplo, observa que o crescimento e maior difusão de comunidades de troca entre pares que compartilhe bens e serviços podem ser a semente de um novo modelo de economia

doméstica em que as pessoas fiquem menos dependentes de seus empregadores tradicionais, podendo diversificar o acesso a renda, bens e serviços.

Para Trebor Scholz (2014), inclusive, a imagem de que o arquétipo de uma plataforma da economia do compartilhamento no futuro será uma gigante de internet com aspirações monopolistas, como o Uber, não é inevitável. Um modelo factível e mais progressista para o futuro é o que ele chama “cooperativismo de plataforma”, um modelo em que cooperativas de trabalhadores e participantes criam suas próprias comunidades p2p de troca entre pares, se auto organizem e usufruam de todos os benefícios resultantes do compartilhamento.

Portanto, há que se observar que o fenômeno ainda é muito recente para se tirar conclusões seguras sobre as tendências que farão valer no futuro, sejam positivas ou negativas. Para Schor (2014), em resposta a muitos dos problemas apontados nessa seção, já se observa uma tendência dos participantes das grandes plataformas p2p se organizarem coletivamente para pleitear suas demandas junto aos proprietários das plataformas, inclusive com propostas de sindicalização para os trabalhadores que atuam no Uber e no Lyft (STANGLER, 2015).

Para se identificar os princípios que o estado regulador deve cumprir para regular a economia do compartilhamento, o capítulo seguinte irá apresentar a teoria responsiva da regulação, de Ian Ayres e John Braithwaite.

CAPÍTULO 2 – PRINCÍPIOS PARA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA NA ECONOMIA DO COMPARTILHAMENTO: A TEORIA DE REGULAÇÃO RESPONSIVA

Conforme já visto, a economia do compartilhamento introduz novas dinâmicas no mercado consumidor que acarretam conflitos regulatórios. O estado regulador deve obedecer a alguns princípios para dar legitimidade em sua atuação de estabilização das atuações dos agentes em um dado mercado específico, inclusive com o estabelecimento de políticas públicas de forma a maximizar a efetividade dos direitos fundamentais de seus cidadãos.

Independentemente de um modelo de regulação, a atuação do estado regulador deve ser ancorada em princípios que satisfaçam esses objetivos, de forma a solucionar de forma adequada os novos problemas regulatórios que surgem com o crescimento do fenômeno do consumo colaborativo. Esse capítulo tem dois objetivos: (i) introduzir de forma geral alguns dos problemas regulatórios que surgem com a economia do compartilhamento

que justificam a atuação do estado regulador; (ii) apresentar em linhas gerais a teoria de regulação responsiva, de Ian Ayres e John Braithwaite (1992), como um arcabouço teórico muito adequado para se buscar soluções regulatórias para esses problemas.

2.1 – Por que regular a economia do compartilhamento?

Não existe consenso entre os especialistas se é necessária ou não uma intervenção do estado regulador na economia do compartilhamento, muito menos qual deveria ser o modelo dessa intervenção regulatória. Para Arun Sundararajan (2012), a autorregulação dos mercados já seria suficiente, por duas principais razões.

Para o autor, as plataformas de consumo colaborativo já possuem mecanismos autorregulatórios satisfatórios para a redução da assimetria de informação e aumento da confiança dos consumidores, como os “sistemas de reputação digitais” já citados no capítulo anterior. Tais mecanismos centrados na reputação e construção da confiança seriam capazes de corrigir a maior parte das falhas de mercado.

Já os conflitos regulatórios de mais difícil solução poderiam ser resolvidos pelas próprias plataformas e instituições especializadas nos mercados, por meio de mecanismos privados de regulação. Para o autor, tais instituições detêm mais informações, capacidade e pró-atividade para atuarem do que entidades estatais, uma vez que os modelos de negócios e tecnologias associadas ao consumo colaborativo são muito dinâmicas e se encontram em constante evolução. A regulação estatal provocaria o engessamento desse desenvolvimento dos mercados, gerando inclusive elevados riscos de captura regulatória pelos agentes estabelecidos que concorrem com as novas plataformas, como por exemplo se observa na conduta dos taxistas ao redor do mundo em relação ao Uber. Além disso, para o autor, a indústria tenderia a cumprir com maior aderência as normas elaboradas e impostas por seus pares.

No entanto, para a maior parte dos autores, existem evidências que a autorregulação não é suficiente para correção das falhas de mercado associadas à economia do compartilhamento, nem o modelo definitivo para a plena concretização de direitos. Como exemplo, Cannon e Chung (2015) mencionam estudos que identificaram relevantes externalidades negativas na utilização do Airbnb em locais em que coexistem uma alta demanda por hospedagem para turistas com alta demanda por habitação regular, notadamente nas cidades de São Francisco e Nova York.

Nessas cidades, se identificou nos bairros mais valorizados a redução da oferta para aluguéis de longo prazo em troca da disponibilização de apartamentos inteiros para

aluguéis de curto prazo por meio do Airbnb, o que provocou uma elevação desproporcional no preço dos aluguéis de longo prazo, dificultando e até impossibilitando o usufruto do direito de moradia nessas regiões.

Outra externalidade negativa relevante foi identificada por Natasha Singer (2014), relativa a problemas de precarização do mercado de trabalho. A jornalista pesquisou os hábitos de alguns trabalhadores que atuam no Uber, TaskRabbit e Sidecar, esta última uma plataforma de caronas concorrentes do ZipCar. Se observou que esses trabalhadores, com as dificuldades recentes da economia americana como pano de fundo, ficam cada vez mais dependentes de trabalhos esporádicos exercidos nessas plataformas, o que aumenta o custo de oportunidade de se procurar empregos de longo prazo, aumentando a insegurança dos trabalhadores.

Cannon e Shung (2015) argumentam ainda que a confluência das baixas barreiras de entrada, fragmentação dos ofertantes de produtos e serviços e da multiplicidade de trocas inerentes às transações p2p resultam no que eles chamam de uma “lacuna de incentivos”, que seria inerente à economia do compartilhamento.

Essa lacuna de incentivos se refere à insuficiência de incentivos para que participantes inexperientes da rede de economia colaborativa – tanto os microempreendedores, como os consumidores esporádicos – se auto imponham um nível mínimo e satisfatório de mecanismos de controle que assegurem a segurança dos participantes, administrem os riscos das transações e que chamem atenção para as externalidades negativas de sua atuação, de forma que se mantenha a viabilidade de longo prazo dessa economia. A lacuna de incentivos gera potencialmente quatro falhas de mercado, segundo os autores.

A primeira se refere à delimitação de responsabilidades e proteção consumerista. As baixas barreiras de entrada da economia do compartilhamento resultam em um grande número de participantes não profissionais nas plataformas p2p, que não apresentam nenhum comprometimento em se manterem ativas nelas. De outro lado, para os autores, a maioria dos consumidores dessas plataformas subestimam o nível ótimo de exigências necessárias para proteção contra danos nas transações. Assim, por exemplo, uma massagista amadora que ofereça seus serviços no Taskrabbit dificilmente vai pensar em mecanismos de controle e proteção contra um consumidor insatisfeito que de forma inesperada exija reparação por danos supostamente provocados pelos seus serviços. Assim, cabe às instituições que tenham um compromisso de longo prazo com a economia do compartilhamento, como as associações

consumeristas, trabalhistas, as próprias plataformas e o estado regulador, mediar esses conflitos.

A segunda falha de mercado identificada por Cannon e Shung (2015) se refere à tendência da economia do compartilhamento de gerar níveis não otimizados de aderência na regulação trabalhista. Isso ocorre devido à fragmentação dos participantes e a ênfase em vínculos de curto prazo, que não combinam com a regulação trabalhista tradicional de prazo continuado. Assim, por exemplo, o desenho de um modelo de intervenção regulatória estatal seria justificado para a melhor resolução desses problemas.

A terceira falha de mercado se refere à confiabilidade dos sistemas de reputação digitais das plataformas p2p. Para os autores, quando não projetados adequadamente, esses sistemas não refletem adequadamente a realidade, podendo gerar danos que justifiquem uma intervenção regulatória. Por exemplo, em plataformas de mercados de redistribuição como o ebay e mercado livre, pode haver um desincentivo em se publicar uma resenha negativa de um vendedor pelo simples fato dele poder negatar o comprador reciprocamente, mesmo sem motivos. Em suporte a esse entendimento, Galen Moore (2013) relatou uma tentativa da plataforma Yelp, popular agregador de restaurantes, de fraudar o sistema de recomendações que fundamenta a comunidade, por meio da manipulação de resenhas para anunciantes que pagassem uma quantia ao site.

A quarta falha de mercado se refere à falta de incentivos para que os participantes da economia do compartilhamento internalizem as externalidades negativas resultantes de suas condutas na economia colaborativa. Como exemplos muito citados dessas externalidades, citam-se os impactos do Airbnb na arrecadação tributária na rede hoteleira e os já mencionados efeitos em distorções dos preços dos aluguéis que o aplicativo pode gerar, bem como possíveis impactos negativos do Uber na malha viária de um município.

Dado o exposto acima, infere-se que, pelo menos em setores com problemas e falhas de mercado mais sensíveis, um regime regulatório puramente concentrado na autorregulação dos agentes não pode ser o modelo definitivo para a economia do compartilhamento.

Em apoio a esse entendimento, apresenta-se um artigo de Dorothy Thornton, Robert Kagan e Neil Gunningham (2009), onde os autores realizaram um estudo comportamental de aderência regulatória entre empresas de transporte rodoviário que evidenciam a ausência de incentivos para a obtenção de maior aderência regulatória por meio de simples autorregulação em mercados em que se observa uma grande fragmentação de

pequenos agentes, que se trata de uma característica levada ao extremo na economia do compartilhamento.

Nesse artigo, os autores mediram a performance ambiental de pequenas, médias e grandes empresas de transporte rodoviário de caminhões de longa distância nos EUA que não se submeteram à significativa fiscalização pelos órgãos reguladores ambientais. O objeto de pesquisa dos autores era verificar se a pressão social e de mercado era suficiente para as empresas se submeterem voluntariamente à regulação ambiental de emissões, condições adequadas dos veículos, etc, ou se a ausência de uma ameaça de sanções e de expectativa de controle diminuiria a aderência regulatória dos agentes. Os autores ainda queriam medir a variação desse efeito entre pequenos e grandes agentes.

A conclusão que se chegou foi que as firmas menores e de menor visibilidade agiram de acordo com incentivos econômicos de eficiência sem considerar os impactos e a observância das normas regulatórias ambientais que regem o setor de transporte rodoviário. Assim, os autores concluíram que as firmas menores dificilmente irão agir em conformidade com as regras do setor a não ser que elas fiquem submetidas a regimes regulatórios que induzam o medo de punição pela ausência de aderência às normas. Os autores então demonstraram nesse experimento que, em ambientes fragmentados, com muitos agentes sem visibilidade e muito competitivos na oferta de produtos e serviços, todas essas características inerentes da economia do compartilhamento, não há incentivos para se aumentar o grau de aderência regulatória apenas por meio das pressões sociais e de mercado.

Ao mesmo tempo, baseado em toda a pesquisa exposta até aqui sobre a caracterização desse fenômeno social, um regime regulatório tradicional mais concentrado em “comando e controle” também não é adequado. Compartilham dessa opinião Cannon e Shung (2015) e Stephen Miller (2015), que se debruçaram sobre essa questão em recentes artigos.

Conforme observam Cannon e Shung (2015), um regime regulatório ancorado na edição de normas gerais realizada por uma entidade estatal central e em sanções tem baixa efetividade na economia colaborativa, por principalmente duas razões.

Em primeiro lugar, um regime regulatório para as transações p2p exige constantes revisões e aprimoramentos por se enquadrarem em setores em constante evolução tecnológica. Conforme já exposto no capítulo anterior, a inovação da economia do compartilhamento é exatamente na mudança na forma de se consumir, não exatamente em novas demandas de consumo. Tal dinâmica não é a mais adequada para o modelo de edição de normas regulatórias centralizadas e mais estanques.

Em segundo lugar, o estado regulador não detém um aparato de fiscalização que dê conta de vigiar e coibir a multiplicidade de agentes esporádicos que participam das plataformas, sendo que intervenções punitivas ostensivas em microempreendedores são desproporcionais na maior parte das vezes. Os autores exemplificam esse ponto ilustrando a impraticidade e desproporcionalidade que seria a atuação ostensiva de fiscais da prefeitura abordando moradores comuns dentro de suas próprias moradias para verificar o cumprimento de normas de locação de curto prazo em plataformas como o Airbnb.

Conforme observam ainda Cannon e Shung (2015), tais considerações são válidas apenas no plano teórico, uma vez que, na prática, nenhum regime regulatório é puramente de autorregulação ou de “comando e controle” centralizado. Porém, as características peculiares da economia do compartilhamento justificam formas mais flexíveis e adaptáveis de regulação. É aqui que entra a contribuição da teoria da regulação responsiva.

2.2 – A teoria de regulação responsiva

Em sua obra básica sobre a teoria de regulação responsiva, Ian Ayres e John Braithwaite (1992) propuseram um caminho que transcendesse a polarização intelectual até então existente nos teóricos de regulação entre o grupo que defendia a desregulação dos mercados e aqueles que favoreciam uma presença forte do estado regulador.

Na introdução sobre a ideia de regulação responsiva, os autores destacam que ela é distinta de outras estratégias de governança tanto nos eventos que forneçam o gatilho para a resposta regulatória quanto na forma dessas respostas. Trata-se de um modelo flexível, baseado na premissa de que diferentes setores e agentes demandam diferentes respostas regulatórias, na efetividade e no diálogo entre todos os agentes relevantes e na ideia de que uma regulação eficiente afeta tanto a estrutura do setor regulado quanto a motivação dos agentes participantes.

Ela é responsiva no sentido de que um regime regulatório deve ser elaborado em resposta à conduta dos agentes, que o comportamento destes e as peculiaridades do setor regulado é que irão justificar uma menor ou maior intervenção estatal. A premissa central dessa responsividade repousa ainda na ideia de que níveis ascendentes de intervenção do estado regulador irão reforçar e constituir formas menos intrusivas e delegadas de regulação dos mercados.

Os autores enfatizam que a regulação responsiva não é um modelo definido de regras ou uma receita de como regular melhor, mas, ao contrário, uma atitude e forma de pensar a regulação que permitem o surgimento de uma grande variedade de regimes

regulatórios, sem respostas prontas e dependentes de contexto, cultura e história institucional do estado.

Um dos princípios que fundamentam a regulação responsiva é a ideia que os autores chamam de “grande arma benigna”.¹¹ Trata-se de uma atitude que o estado regulador deve ter, de enfatizar a possibilidade de sanções crescentes para os agentes regulados de forma a proporcionar maior aderência regulatória em suas condutas de forma espontânea. Paradoxalmente, observam os autores, quanto maiores e mais diversificadas as possibilidades de punições, maior sucesso terão os reguladores em usarem da persuasão.

A ideia da “grande arma benigna” diferencia a regulação responsiva de outras teorias regulatórias mais concentradas na ideia de persuasão pura, ao mesmo tempo em que dá uma resposta mais flexível em relação a tradicionais formas de regulação concentradas na ideia de comando e controle. Para os autores, uma estratégia centrada totalmente na persuasão por parte do estado regulador e na autorregulação são facilmente abusadas por agentes econômicos racionais. Por outro lado, estratégias concentradas em punições debilitam o senso de boa vontade dos agentes de boa-fé motivados por um sentimento de responsabilidade social.

Os autores enfatizam ainda que a “grande arma benigna” consegue incorporar os benefícios da persuasão sem esvaziar a eficiência da atuação estatal. Eles destacam que punir é caro, sendo que estratégias majoritariamente punitivas desperdiçam recursos em litigância que seriam melhor dispendidos em monitoramento e persuasão, provocando ainda estratégias de resistência crescente dos agentes regulados, que serão motivados a sempre procurar por lacunas nas normas regulatórias, o que eles chamam de “jogo de gato e rato” com o regulador.

2.2.1 – As pirâmides de regulação responsiva

Ayres e Braithwaite (1992) observam que o grande dilema dos reguladores em nossos tempos é encontrar um equilíbrio de quando persuadir e quando punir. O argumento central dos autores sobre a questão é que a aderência dos agentes regulados às normas será tanto maior quanto mais diversas as formas de atuação do regulador, partindo de atitudes persuasivas e passando por uma crescente gama de punições diversas, em graus crescentes de intervenção, sempre em observância da presença de uma “grande arma benigna” para incentivar a conformação regulatória.

Baseado nessas premissas os autores desenvolvem a ideia da construção de uma pirâmide regulatória para aplicação desses conceitos. A teoria de regulação responsiva faz uso

¹¹ Do original *benign big gun* (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 19).

de várias estratégias baseadas em pirâmides usando os mesmos princípios, sendo que uma das mais fundamentais é a pirâmide de sanções, com um exemplo genérico apresentado na figura 1:

Figura 1 – Pirâmide regulatória de sanções



Fonte: AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 35 (tradução livre - adaptada)

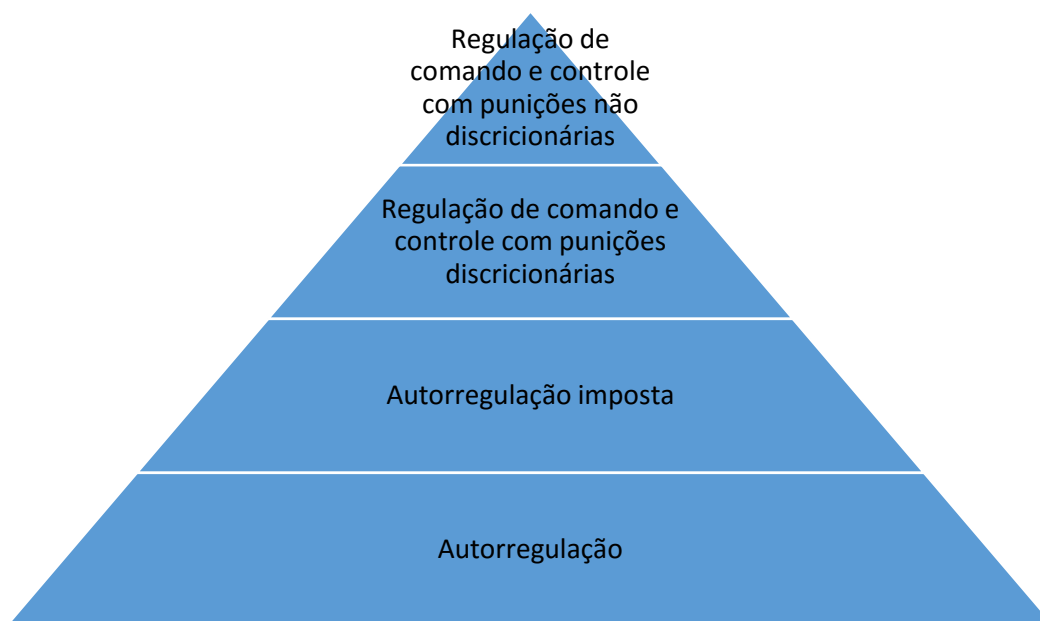
Esse exemplo de pirâmide de sanções mostra que a maior parte da atuação regulatória se concentra na base, onde o regulador inicialmente irá procurar persuadir os agentes regulados a se conformarem às normas de seu setor. A próxima etapa de atuação é a expedição de um alerta; se isso falhar, o regulador irá impor multas; se isso falhar, será autuado um processo penal; se isso falhar, uma suspensão temporária da licença de operação; por fim, se toda a atuação anterior não for suficiente, a licença será revogada permanentemente.

Braithwaite (2011, p. 483) observa que o melhor uso da pirâmide de sanções requer que o órgão regulador resista em categorizar problemas de forma que as infrações mais leves sejam sempre punidas com sanções da base da pirâmide, as infrações médias por sanções do meio e as mais graves com aquelas do topo da pirâmide. Mesmo para as infrações mais graves – por exemplo, uma usina nuclear descumprir normas de segurança que coloquem vidas em risco – a presunção inicial deve ser sempre pela tentativa de diálogo representada na base da pirâmide, em uma ideia de presunção de boa-fé como forma a induzir a conformação às regras espontaneamente no futuro.

A pirâmide de sanções é aquela que o regulador aplica em um único agente de cada vez. Lado a lado se encontra a pirâmide de estratégias regulatórias, que é aquela em que

o órgão regulador define como uma estratégia geral para o setor regulado. Um exemplo desse tipo de pirâmide é ilustrado na figura 2:

Figura 2 – Pirâmide de estratégias regulatórias



Fonte: AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 39 (tradução livre - adaptada)

Ayres e Braithwaite (1992) argumentam que a importância da pirâmide de estratégias regulatórias é enfatizar estratégias que transcendem os modelos de regulação como jogos contra uma única firma. É necessário entender o significado de múltiplas forças e subculturas de negócios do setor regulado de forma a transformar a cultura regulatória. Dessa forma, essa pirâmide serve para sinalizar uma política regulatória para todos os grupos de interesse, sejam firmas, consumidores, associações de classe ou políticos.

A ideia da pirâmide é concentrar a maior parte da atuação do regulador em deixar o próprio mercado se autorregular, com a premissa que a maior parte dos problemas podem ser resolvidos por meio das forças de mercado. No topo da pirâmide se concentram estratégias de comando e controle, primeiramente com o uso de punições discricionárias, aquelas em que o regulador avalia a conveniência e oportunidade do tipo de sanção a ser aplicada com base em atenuantes e condicionantes do agente infrator e, finalmente, com o uso de punições não discricionárias, que não levam em conta esses fatores, estratégia mais extrema que os autores fazem analogia com atos de “queimar pontes” (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 39).

Nessa pirâmide, as estratégias da base e do topo são tradicionalmente utilizadas em muitos modelos de regulação. A grande inovação da regulação responsiva se encontra na

estratégia intermediária, que os autores chamam de autorregulação imposta, apresentada como uma possibilidade de regulação no meio da pirâmide.

A autorregulação imposta consiste no estado regulador compelir cada agente a elaborar um arranjo normativo unicamente adaptado às contingências daquela firma. Esse arranjo então é aprovado pelo órgão regulador e em regra geral, o monitoramento e controle é realizado pela própria firma, com o controle de segunda ordem realizado pelo regulador. Trata-se de uma estratégia semelhante a um modelo de co-regulação. Neste modelo, usualmente a elaboração de normas e a fiscalização de seu cumprimento fica a cargo de todos os interessados em conjunto: as firmas, associações e sindicatos. As normas então são ratificadas pelo estado. A diferença é que na autorregulação imposta esse processo é feito com a firma individualmente, de forma a adaptar melhor as normas a suas contingências particulares. Além disso, diferente da autorregulação pura, no modelo imposto as próprias firmas são obrigadas a formarem comitês internos de fiscalização independentes do resto da estrutura da empresa, com prestação de contas direta ao órgão regulador.

Ayres e Braithwaite (1992, p. 110-115) apresentam uma série de vantagens dessa estratégia intermediária. São elas: (i) as regras elaboradas sob esse modelo são adaptadas à realidade de cada agente regulado; (ii) o arranjo normativo é ajustável com mais facilidade à mudanças no ambiente de negócios; (iii) como a responsabilidade pela elaboração de normas é do próprio agente, tal arranjo incentiva a criatividade e inovação regulatórias; (iv) a experiência mostra que a cobertura das normas elaboradas internamente pelas firmas são mais abrangentes; (v) a tendência é que as firmas fiquem mais comprometidas com as normas elaboradas por elas próprias; (vi) eliminam-se custos duplicados inerentes a dois arranjos regulatórios, um interno e outro do estado; (vii) as firmas assumiriam os custos resultantes da aplicação de seu próprio arranjo normativo; (viii) mais infrações seriam detectadas mais frequentemente; (ix) a aderência regulatória seria o caminho de menor resistência.

2.2.2 – Os princípios de aplicação da regulação responsiva

Por meio de recente artigo em que se expôs a essência da regulação responsiva, Braithwaite (2011) propôs a reformulação de sua teoria em nove princípios ou heurísticas de aplicação prática. São elas (BRAITHWAITE, 2011, p. 476) ¹²:

¹² Tradução livre. Do texto original:

1. Think in context; don't impose a preconceived theory.
2. Listen actively; structure dialogue that:
 - gives voice to stakeholders;
 - settles agreed outcomes and how to monitor them;

1. Considere o contexto. Não imponha uma teoria pré-concebida.
2. Ouça ativamente. Estabeleça um diálogo que:
 - Dê voz às partes interessadas;
 - Estabeleça resultados acordados e a forma de monitorá-los;
 - Crie compromisso ajudando os agentes a encontrarem sua própria motivação para melhorar;
 - Comunique o firme propósito de dedicar-se à resolução de um problema até que ele esteja sanado.
3. Demonstre respeito, encarando a resistência como uma oportunidade de aprender como melhorar o arranjo regulatório.
4. Estimule a inovação e a melhoria contínuas, auxiliando no atingimento de novos patamares de excelência:
 - Estimule as inovações;
 - Alimente a motivação para melhoria contínua;
 - Ajude os líderes a desatar as amarras para alcançar novos patamares de excelência.
5. Sinalize a preferência por alcançar resultados pelo apoio e capacitação para reforçar habilidades.
6. Sinalize, mas não ameace, o rol de sanções até onde você pode escalar, incluída as sanções capitais, essas apenas como último recurso.
7. Crie governança em rede em pirâmides envolvendo redes mais amplas de parceiros à medida em que se a escale.

-
- builds commitment by helping actors find their own motivation to improve;
 - communicates firm resolve to stick with a problem until it is fixed.
3. Engage those who resist with fairness; show them respect by construing their resistance as an opportunity to learn how to improve regulatory design.
 4. Praise those who show commitment:
 - support their innovation;
 - nurture innovation to continuously improve;
 - help leaders pull laggards up through new ceilings of excellence
 5. Signal that you prefer to achieve outcomes by support and education to build capacity
 6. Signal, but do not threaten, a range of sanctions to with you can escalate; signal that the ultimate sanctions are formidable and are used when necessary, though only as a last resort.
 7. Network pyramidal governance by engaging wider networks of partners as you move up a pyramid.
 8. Elicit active responsibility (responsibility for making outcomes better in the future), resorting to passive responsibility (holding actor responsible for past actions) when active responsibility fails.
 9. Learn; evaluate how well and at what cost outcomes had been achieved; communicate lessons learned.

8. Extraia responsabilidade ativa (responsabilidade por alcançar resultados melhores no futuro), recorra à responsabilidade passiva (manter agentes responsáveis pelas ações pretéritas) quando a positiva falhar.

9. Aprenda. Avalie quão bem e a que custo os resultados foram alcançados. Divulgue as lições aprendidas.

Passa-se nessa subseção para a exposição do detalhamento de cada um desses nove princípios, com base no artigo de Braithwaite (2011).

Para o autor (BRAITHWAITE, 2011, p. 490-91), considerar o contexto significa que o regulador não deve ter uma postura dogmática na aplicação de qualquer teoria de regulação, inclusive a própria teoria de regulação responsiva. A flexibilidade da regulação responsiva deve ser interpretada além das variações de estratégias contidas na pirâmide de estratégias regulatórias ou nos tipos punitivos da pirâmide de sanções. Dependendo do contexto do setor, a própria aplicação da estratégia em pirâmides pode se dar de forma assimétrica. Em um dos capítulos da obra que apresentou a teoria (AYRES; BRAITHWAITE, p. 133-158), desenvolveu-se inclusive um elegante modelo de regulação assimétrica, com intervenção regulatória apenas em agentes selecionados, que os autores chamaram de “regulação parcial da indústria”¹³. Para se avaliar o curso de ação, portanto, o contexto ganha relevância central, não apenas o contexto do setor regulado, como o momento de aplicação da estratégia (uma política regulatória eficiente em um dado período histórico pode não ser em outro momento).

Para Braithwaite (2011, p. 493) estabelecer diálogo com as partes interessadas é fundamental não apenas para compreender o ambiente regulatório como para o regulador ter condições de promover mudanças na cultura regulatória. A postura do regulador deve ser de ouvir atentamente, mas ao mesmo tempo comunicar a determinação de escalar a pirâmide de sanções ou de estratégias regulatórias se necessário for.

Para se efetivar essa dinâmica dialética, é recomendável que se cumpra estratégias motivacionais para compreender os interesses do agente regulado com foco no resultado desejado. Tais estratégias passam por entender as motivações do regulado, reforçar a troca de experiências e visões sobre o problema de modo a permitir que o regulado passa a ter o comprometimento pela mudança e desenvolva ele próprio o planejamento necessário para sua efetivação. Conforme ainda observado por Braithwaite (2011, p. 500), para a efetividade da regulação responsiva, do mesmo modo que os operadores do direito devem abrir mão da

¹³ Do original *partial-industry regulation*

miopia de que a regulação se resume à conformidade com a norma, os reguladores precisam aprender que as situações de resistência do regulado comportam razões além do interesse próprio e da escolha racional.

Nesse sentido, encarar a resistência como uma oportunidade de aprender como melhorar o arranjo regulatório deve ser visto pelo regulador como uma postura positiva para a saúde e efetividade do regime regulatório. Tais momentos criam as melhores oportunidades de melhorias, uma vez que, se há resistência, é porque existe interesse na pauta. Mais difícil para o regulador responsivo é lidar com o desinteresse, não com a resistência. Desse princípio, observa-se que uma regulação responsiva deve estar preparada para as situações em que o diálogo e o entendimento persuasivo podem fracassar. Nesses momentos, o regulador não deve hesitar em escalar as pirâmides regulatórias. Se, durante todo o processo de diálogo, essa comunicação pela possibilidade de maior intervenção e punições foi feita, o resultado será justo, e uma demonstração de respeito aos agentes regulados. A escalada das intervenções deve ser sempre feita com a sinalização de estímulos de caminhos alternativos para a redução da resistência dos regulados, sempre com abertura para se aprimorar o arranjo regulatório.

Estimular a inovação e a melhoria contínuas se trata de uma estratégia de apoio e louvor por parte do regulador responsivo para que os agentes regulados possam sair da zona de conforto, inovem e atinjam novos patamares de excelência. Braithwaite (2011, p. 502) argumenta que o louvor informal por parte do regulador é a estratégia de atuação mais barata que existe e que a experiência mostra ser uma das que mais geram resultados, baseando-se na premissa de que os agentes de boa-fé agem com responsabilidade social.

A motivação para se encorajar a inovação se baseia na ideia de que regras estáticas ossificam os padrões da indústria para aquele momento em que elas foram escritas. Uma regulação responsiva, dessa forma, é aquela que proporciona um ambiente amigável para que se descubra formas menos custosas de se atingir os resultados regulatórios desejados, bem como aprimoramento do arranjo institucional para que se possa atingir novos e melhores objetivos.

Além disso, ajudar os líderes a desatar as amarras para alcançar novos patamares de excelência significa tratar os agentes regulados como potenciais líderes, que possam trazer novas formas de se regradar o setor. Isso vale como estímulo desde àquelas firmas mais estabelecidas, passando pelas firmas que ainda buscam seu espaço no setor, até mesmo as associações de apoio e outras entidades externas que tem interesse no setor regulado.

Sinalizar a preferência por alcançar resultados pelo apoio e capacitação para reforçar habilidades se trata de um princípio que busca identificar os elementos fortes do setor

regulado que trazem mais benefícios à população e expandir seu alcance. Na regulação responsiva, isso pode ser aplicado por meio da confecção de uma “pirâmide de apoio”, que funciona em paralelo à pirâmide de sanções (figura 1). Ao lidar com um agente regulado em específico, o regulador responsivo deve sempre sinalizar que irá escalar primeiro a pirâmide de apoio. Nesta pirâmide, busca-se resolver os problemas regulatórios por meio de reforço de habilidades específicas dos agentes regulados que proporcionem maiores benefícios, resolvendo-se o conflito de forma ativa, positiva e em colaboração.

Além disso, o uso de ambas as pirâmides em paralelo é uma forma de se resolver um problema que muitos reguladores enfrentam, que é estigmatizar negativamente um agente regulado para o público. Na regulação responsiva, quando uma organização se tornou muito irresponsável em uma questão regulatória de forma que ela está sendo punida por essa conduta no topo da pirâmide de sanções, não há inconsistência em premiar essa mesma organização se escalando até o topo da pirâmide de apoio para uma outra questão.

Sinalizar, sem ameaçar, todo o rol de sanções que se pode escalar é o princípio que fundamenta a já apresentada pirâmide de sanções (figura 1). Seu objetivo é comunicar de forma transparente que a pirâmide existe e pode ser escalada. O regulador responsivo deseja que os regulados entendam que, se estes ignorarem uma questão regulatória em conflito, vai haver maiores intervenções cada vez mais punitivas e prejudiciais ao regulado, até que um agente racional chegar à conclusão que a resposta menos custosa será resolver o problema ao invés de persistir na resistência.

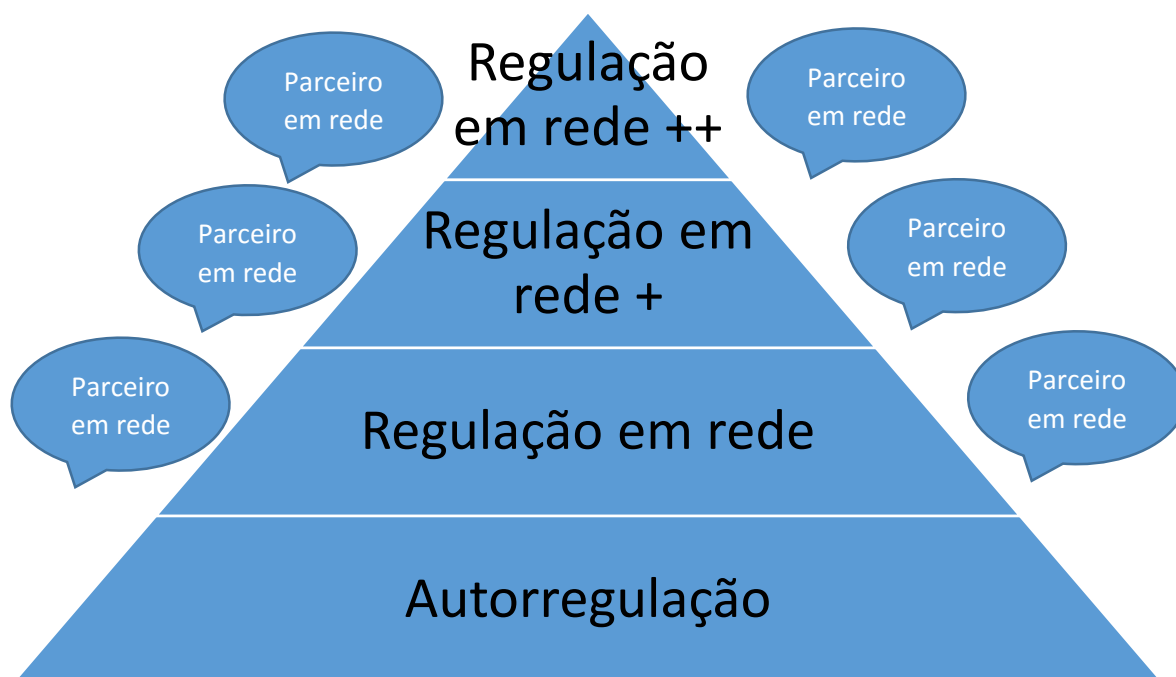
Conforme já exposto, Braithwaite (2011, p. 505) observa que, paradoxalmente, quanto mais extremas e intervencionistas forem as punições no topo da pirâmide, mais a atuação regulatória irá se concentrar na sua base, devido ao fenômeno de dissuasão do regulado. O autor observa, ainda, que a resposta do regulado à pirâmide de sanções varia entre posturas de desafio ao regulador e dissuasão, em um equilíbrio dinâmico instável. Exatamente para se diminuir o risco de que a postura de desafio (seja ignorando, seja resistindo ao regulador) exceda a dissuasão é que o topo da pirâmide de sanções deve ser sempre comunicado em segundo plano, porém nunca ameaçado em primeiro plano.

E como comunicar sanções em segundo plano sem fazer ameaças? Para Braithwaite (2011, p. 506), uma forma é ser transparente com o regulado na apresentação de toda a pirâmide como a nova política regulatória antes de escalá-la pela primeira vez. Os reguladores responsivos querem que a indústria seja aberta com eles e querem convencer os regulados que a postura de transparência trará benefícios a eles. Outra forma é incluir os agentes regulados na confecção das pirâmides. Uma abertura para que todos os agentes

participem da confecção de uma pirâmide de sanções ou de estratégias regulatórias também é uma forma de se diminuir o risco de capturas regulatórias.

O princípio de se criar redes maiores de parceiros a medida que se escale uma pirâmide parte da premissa que o estado regulador não é o único interessado em proteger os consumidores, preservar o meio ambiente ou prevenir a corrupção. Apesar do fato de que a regulação responsiva é desenhada de forma a tornar a atuação do regulador concentrada na base da pirâmide de sanções e estratégias, para muitos entes estatais, não há recursos suficientes nem interesse político em se escalar uma pirâmide regulatória sozinho. Uma alternativa a isso são as pirâmides de regulação em rede, com um exemplo dado na figura 3:

Figura 3 – Pirâmide de regulação em rede



Fonte: BRAITHWAITE, 2011, p. 510 (tradução livre - adaptada)

Ao invés de se escalar uma pirâmide regulatória por meio de maior intervenção estatal pura, um regulador responsivo habilitado pode se utilizar do auxílio de outros entes privados que estejam bem posicionados para chamar atenção do regulado. Como exemplo, um órgão regulador do mercado de capitais pode solicitar que uma firma privada de auditoria contábil monitore a aderência regulatória de empresas de capital aberto, bem como fique responsável por aprimoramentos das regras para dar mais efetividade à regulação. A ideia dessa pirâmide é que quanto mais se escale em direção ao topo, mais entidades externas

independentes serão chamadas para atuarem na regulação daquelas questões em suas áreas de atuação. Elas podem ser associações civis, ONGs, sindicatos e outros grupos de interesse.

O oitavo princípio é promover a responsabilidade ativa e recorrer à responsabilidade passiva apenas se aquela falhar. Conforme ensina Braithwaite (2011, p. 510-11), responsabilidade passiva significa fazer os infratores prestarem contas por atos realizados no passado. Já a responsabilidade ativa significa provocar os agentes interessados a tomarem para si a responsabilidade de fazer a coisa certa no futuro.

Para ilustrar a aplicação desse princípio, o autor faz uma analogia com a “regulação” contra a cultura de *bullying* em uma escola nos EUA. Conforme estudos da literatura norte-americana sobre o assunto (BRAITHWAITE, 2011, p. 511), para a prevenção dessa prática, a criança *bully* geralmente não é o primeiro alvo, o que seria usar da lógica de responsabilidade passiva. As estratégias que trazem um resultado mais eficiente são, por exemplo, dar incentivos àquelas crianças mais velhas para que elas censurem a prática, intervenham para censurar a vitimização das crianças pequenas e as protejam. Assim, uma boa política anti *bullying* em uma escola significa engajar as crianças mais velhas, pais, professores e funcionários para que esses grupos tomem para si responsabilidade ativa para prevenção da prática e ajudar as vítimas a se curarem.

Por fim, o último princípio se trata de aprender, avaliar quão bem, a que custo os resultados foram alcançados e divulgar as lições aprendidas. Segundo Braithwaite (2011, p. 512), na prática regulatória tende-se a aceitar muito rapidamente a presunção de que os arranjos regulatórios existentes já dão todas as respostas aos conflitos que surgem. A norma jurídica muitas vezes é tomada como justa de forma pré-evidente. Ao mesmo tempo, parâmetros de escolha racional dos agentes muitas vezes podem não ser sempre confiáveis. Dessa forma, segundo o autor, tanto o discurso jurídico quanto o econômico superficiais não servem para se atacar os problemas regulatórios ativamente e fazer o regulador e os regulados se autoquestionarem sempre.

Alguns críticos da regulação responsiva consideram que a aplicação prática da teoria requer um nível de discricionariedade e competência que ficam acima das habilidades do regulador médio (BRAITHWAITE, 2011, p. 518). Braithwaite (2011), no entanto, defende que ela nada mais é do que aplicação de senso comum. A realidade é que sua teoria pode fornecer um arcabouço sólido para a solução de novos desafios regulatórios, como aqueles que surgem com a economia do compartilhamento.

CAPÍTULO 3 – O CASO UBER: UMA ANÁLISE REGULATÓRIA

O objetivo desse capítulo é analisar empiricamente e comparativamente alguns regimes regulatórios aplicados na economia do compartilhamento, com substrato da teoria responsiva. Para isso, escolheu-se o setor de transporte urbano individual de passageiros, pelo fato deste setor ter propostas mais detalhadas de arranjos normativos no mercado brasileiro e ser o setor que atualmente enfrenta os maiores conflitos nesse país, decorrentes da disseminação do aplicativo Uber e a resistência do setor de táxis.

Delimitou-se a base empírica em duas frentes. Primeiramente, será exposta uma análise comparativa de alguns arranjos regulatórios em cidades dos EUA. Escolheu-se a experiência norte-americana pelo fato daquele país ser o berço dos maiores aplicativos do setor (Uber e Lyft), ter o ecossistema da economia colaborativa mais desenvolvido do planeta, e por se tratar do mercado onde os debates relacionados à adequação da economia do compartilhamento com a economia tradicional acontecem há mais tempo. Além disso, há um paralelo entre o modelo de competência regulatória para o setor nos EUA, primordialmente municipal, com o modelo brasileiro.

A segunda frente é apresentar algumas soluções já implantadas no Brasil. Buscou-se analisar com mais minúcia o arranjo normativo do município de São Paulo, por ele ser mais detalhado e ter sido o primeiro município brasileiro a implementar uma regulamentação específica para a economia do compartilhamento dentro desse setor.

3.1 – O Uber e o setor de transporte urbano individual de passageiros

O aplicativo Uber iniciou suas atividades em 2009 na cidade de São Francisco, no coração do Vale do Silício, principal centro mundial de *startups* de tecnologia. O aplicativo atua no setor de transporte urbano individual de passageiros, conectando motoristas particulares a usuários por meio de *smartphones*, utilizando as tecnologias de geolocalização para otimizar as distâncias entre prestadores de serviços e consumidores. O preço dos serviços é determinado pela empresa por meio do cálculo de uma tarifa/km rodado combinada com uma tarifa por tempo de deslocamento, em uma precificação semelhante àquela realizada pelos serviços de táxi. As corridas são cobradas por meio de cartão de crédito e operada inteiramente de forma virtual, não havendo transação monetária entre o motorista e o usuário final. Do total arrecadado, 20% de comissão são cobrados pela empresa pelo uso da plataforma, sendo que o restante fica com o motorista. Tanto o usuário como o motorista avaliam um ao outro no aplicativo por meio de uma nota de 0 a 5, formando-se um sistema de

reputação digital. Os motoristas são obrigados a manter uma nota de avaliação global mínima para poderem operar na plataforma.

O Uber atualmente opera em 451 cidades ao redor do mundo ¹⁴, tendo se transformado em uma gigante global de tecnologia que, ao lado do site Airbnb, se trata da maior empresa mundial da economia colaborativa (KERR, 2016). Nos EUA, existe uma grande variedade de modalidades do serviço, como: limusines (UberBlack), veículos utilitários esportivos ou SUVs (UberXL e UberSUV), carros adaptados para crianças pequenas (UberFamily). Todas essas modalidades se utilizam de motoristas profissionais. Há ainda as modalidades com motoristas não profissionais, no tipo individual (UberX, UberPop) ou carona compartilhada com mais de um usuário ao mesmo tempo (UberPool).

Nos EUA, a empresa é a maior, mas não a única grande representante que atua nesse setor no ecossistema da economia do compartilhamento. Naquele mercado, seus principais concorrentes são o aplicativo Lyft, cujo modelo de negócios é mais concentrado em caronas, com motoristas não profissionais, e SideCar, também concentrado em caronas. A plataforma BlaBlaCar, que oferece serviços de carona de longa distância intermunicipal, também é relevante, apesar de não ser uma concorrente direta.

No Brasil, o ecossistema do setor ainda é comparativamente pequeno e menos variado. A primeira cidade brasileira a receber o Uber foi o Rio de Janeiro, em maio de 2014. Atualmente a empresa está presente em 12 cidades brasileiras ¹⁵. No país, o aplicativo está disponível em duas modalidades: o UberBlack, que na versão brasileira, ao invés de limusine, é disponibilizada por meio de carros sedan de padrão superior na cor preta, com motoristas profissionais, e o UberX, com carros de padrão mais simples e motoristas não profissionais. Uma terceira modalidade (UberPool) foi lançada em maio de 2016 nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Até maio de 2016, nenhuma das principais concorrentes da empresa citadas acima haviam desembarcado no Brasil.

Alguns autores, como por exemplo Toon Meelen e Koen Frenken (2015), argumentam que o Uber não faz parte da economia do compartilhamento, uma vez que seu modelo de negócios é concentrado em serviços remunerados que não se diferem do táxi, não havendo o elemento de “compartilhamento de ativos e experiências” presentes, por exemplo, em seu concorrente Lyft.

No entanto, esse entendimento é minoritário. Conforme as delimitações conceituais apresentadas no Capítulo 1, a economia do compartilhamento é um sistema

¹⁴ Disponível em <uber.com>. Acesso em: 24 mai 2016

¹⁵ Disponível em <<https://www.uber.com/pt/cities/>>. Acesso em: 18 mai 2016

microeconômico concentrado em transações p2p entre pares, que permitem, dentre outros modelos, a intensificação do acesso temporário a ativos de capacidade ociosa e a prestação de serviços por microempreendedores, de forma remunerada ou não. O Uber claramente se enquadra nesses elementos. Na classificação de Botsman e Rogers (2011) apresentada na seção 1.3, supra, o Uber se classificaria em uma combinação do modelo “sistema de serviços de produtos”, devido à intensificação da maior utilização de ativos físicos de grande capacidade ociosa (carros) com o modelo “estilo de vida colaborativos”, com o compartilhamento de habilidades de usuários (motoristas, sejam profissionais ou não) de forma remunerada.

3.2 – Uber vs. Táxi: economia da escolha pública e “cartilha” de reação

Um conflito regulatório muito comum em vários setores com forte incidência de agentes da economia do compartilhamento se observa na concorrência entre seus representantes, que desregulam mercados, e agentes estabelecidos da economia tradicional. Esse conflito é muito intensificado no caso da atuação do Uber, que sempre sofreu forte resistência dos taxistas em vários países do mundo, inclusive com a incidência de protestos violentos ¹⁶.

O palco desses conflitos se dá frequentemente na política local, como se verá em alguns exemplos na próxima seção deste capítulo. O comportamento padrão dos taxistas é utilizar de sua força de mobilização política para pressionarem pela confecção de regimes regulatórios que proíbam ou restrinjam demasiadamente a atuação do aplicativo. Em termos gerais, a principal reclamação dos taxistas é que o Uber pratica “concorrência desleal”. Isso ocorreria porque os regimes regulatórios que regem a atuação dos táxis são muito rígidos e com alto nível de exigências como, por exemplo: exigência de licença para operação (os *medallions*, no Brasil popularmente conhecidos como “alvarás”), que são, na maioria das grandes cidades, disponibilizados de forma escassa, com grande desequilíbrio entre oferta e demanda, resultando muitas vezes em comercialização abusiva dos documentos em mercados secundários; pagamentos de altas taxas e impostos municipais; e, nível elevado de intervenção fiscalizatória do poder público. O Uber, ao atuar no mesmo mercado sem a observância dessas restrições, pode repassar preços mais atrativos ao consumidor, em um claro desequilíbrio na isonomia de atuação de mercado.

¹⁶ Paris já foi algumas vezes palco de protestos violentos de taxistas contra o Uber, alguns até com registros de incêndios e depredação de veículos (disponível em <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-01-13/paris-cabbies-slash-tires-smash-windshields-in-protest-against-uber>>. Acesso em: 25 mai 2016)

Por mais pertinente que sejam essas reclamações, na prática o que se observa com maior frequência é que os grupos ligados aos taxistas pressionam pela proibição do aplicativo ou o enquadramento do Uber no regime do táxi, com todas as suas restrições apontadas acima, não em um regime híbrido que possibilite uma convivência harmônica entre os agentes, como pensaria um bom regulador responsivo. Isso ignora muitas vezes o interesse dos consumidores, cuja atuação política é muito mais difusa, e as implicações da confecção desses regimes regulatórios mais restritivos para a concorrência do setor.

Tal situação se trata de um caso clássico de desequilíbrio de atuação política entre grupos de interesses concentrados *versus* grupos de interesses difusos, conforme apresentado na Teoria dos Grupos e atuação coletiva, do economista e cientista social Mancur Olson (2002).

Segundo o autor, grupos pequenos e homogêneos têm grande incentivo para se organizarem politicamente, por ser relativamente fácil eles se juntarem e pelo fato de que eles têm muito a ganhar ou a perder quando decisões políticas são tomadas a favor ou contra esses grupos. O contrário ocorre com grupos grandes e heterogêneos, tais como os consumidores e pagadores de impostos. Estes não têm grandes incentivos para atuarem politicamente em conjunto, uma vez que eles são numerosos, heterogêneos e o impacto das decisões coletivas em cada indivíduo é disperso, difuso e diferenciado.

O resultado é que quando o grupo pequeno e homogêneo defende interesses conflitantes com o grupo grande e heterogêneo, a tendência é que o processo de tomada de decisão coletiva daquele grupo será muito mais eficiente e bem sucedido no palco político. Como exemplo, suponha-se uma decisão política que proíba em todo um país a importação de soja. Enquanto tal medida seja de grande interesse dos produtores de soja locais, significa apenas uma perda minúscula de escolha para os consumidores, cuja cesta de consumo é muito maior e variada para sentir o impacto deletério dessa medida na sua função utilidade total.

O problema é que essas pequenas perdas vão se acumulando, nos momentos em que ocorrem outros conflitos entre o grupo difuso de consumidores e outros grupos pequenos de interesses homogêneos em outro processo de escolha pública em que se pleiteia benefícios especiais em detrimento do interesse de uma grande maioria.

Para satisfazer seus interesses, o grupo pequeno e homogêneo utiliza uma linguagem que busca não iluminar o conflito com o grupo grande e heterogêneo. Assim, segundo o autor, eles frequentemente disfarçam suas demandas particulares na linguagem do “interesse público”. Produtores de soja locais, então, podem argumentar que a proibição da importação protege o consumidor da soja de baixa qualidade, ou que aquela soja pode trazer

doenças estrangeiras, além de argumentar que a proibição irá alavancar a economia local e a geração de empregos.¹⁷ Além disso, pelo fato dos grupos pequenos terem maior facilidade de mobilização e são melhor informados do assunto do que o grupo grande heterogêneo, os políticos tendem a dar uma atenção desproporcional a seus argumentos, e acham mais fácil acatá-los, mesmo prejudicando a maioria silenciosa.

Para Daniel Rauch e David Schleicher (2015), o Uber é perfeitamente consciente desse desequilíbrio, que os juristas chamam de “desequilíbrio Olsoniano” (RAUCH; SCHLEICHER, 2015, p. 24). Com isso, em reação a essa vantagem comparativa que os taxistas possuem como grupo de mobilização política, a empresa utiliza algumas estratégias para virar o jogo político a seu favor, que os autores chamam de “cartilha”. Tal padrão de conduta é observável em alguns grandes agentes desreguladores da economia do compartilhamento em geral, e na atuação prática do Uber em particular.

Segundo os autores, a primeira fase dessa cartilha é entrar no mercado e expandir a base de usuários antes de conseguir aprovação regulatória, possibilitando que o aplicativo ganhe consciência entre o público com atuação prática, fortalecendo sua posição para o enfrentamento político com os taxistas. O investimento em marketing, preços atrativos e controle de qualidade elevado são fundamentais para o sucesso dessa fase.

A segunda fase se inicia quando o estado regulador começa a punir e limitar a atuação do aplicativo em resposta à pressão política dos grupos contrários. Nesse momento, o Uber frequentemente adota o discurso de que não são prestadores de serviços de transporte, e sim mera plataforma que conecta os prestadores de serviços independentes aos usuários.¹⁸ Assim, para os autores, o objetivo do Uber nessa fase é forçar que o poder público exerça o poder de polícia contra usuários e prestadores do serviço individualmente, o que é sempre custoso politicamente e ineficaz a longo prazo.

A terceira e última etapa da cartilha, que incide quando o aplicativo já cresceu o suficiente para ganhar um nível alto de consciência pública, é convocar os usuários do serviço

¹⁷ Esse discurso de que ao invés de interesses conflitantes, os taxistas querem o melhor para o consumidor é bem internalizado nas manifestações dos grupos que os representam, como podemos ver em manifestação da advogada Ivana Crivelli, que representa um dos principais sindicatos de taxistas de São Paulo: “Entendemos que há prejuízos aos consumidores na medida em que a tarifa [do Uber] não é tabelada; o acesso ao valor cobrado é apenas após a finalização da corrida, não possuindo condições de acompanhar a evolução do custo da corrida; e a única forma de pagamento aceita é por meio de cartão de crédito. São violações ao Código de Defesa do Consumidor e configuram crimes contra as relações de consumo (Lei 8.137/90)” (disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-13/ivana-co-crivelli-concorrenca-desleal-aplicativo-uber>>. Acesso em: 25 mai 2016)

¹⁸ Essa estratégia foi observada no Brasil quando se avançaram as primeiras tentativas de endurecer a fiscalização contra o aplicativo, a partir do final de 2014. Nessa época, o gerente geral do Uber no país, Guilherme Telles, afirmava: “não somos uma empresa de transporte, mas de tecnologia” (disponível em <http://istoe.com.br/396414_A+EMPRESA+MAIS+ODIADA+DO+MUNDO/>. Acesso em: 25 mai 2016)

a pressionarem as legislaturas locais para que, finalmente, se confeccionem regimes regulatórios favoráveis à atuação do aplicativo. No caso do Uber, isso é feito por meio, por exemplo, de campanhas publicitárias para que seus clientes enviem e-mails aos representantes políticos locais em momentos que precedem votação de projetos de lei que interessam à empresa, compensando as dificuldades de mobilização de sua base de apoio difusa com o uso de ferramentas de engajamento típicas da web 2.0.¹⁹ A expectativa do Uber é que, nessa etapa, o aplicativo se torne “grande demais para ser banido” (RAUCH; SCHLEICHER, 2015, p. 25).

Para o regulador responsivo, já se pode tirar algumas lições para lidar com os conflitos introduzidos nessa subseção sem que esse jogo de forças ganhe tensionamentos indesejáveis, por meio da concretização de pelo menos três princípios de sua atuação: (i) estabelecer um diálogo que dê voz às partes interessadas, que no caso, é colocar na mesa de discussão os taxistas, o Uber, os consumidores e os prestadores de serviço associados ao aplicativo para a confecção de um regime aceito por todos; (ii) encarar a resistência como uma oportunidade de aprender como melhorar o arranjo regulatório, no caso, procurando compreender e buscar soluções às reclamações pertinentes dos taxistas ao regime regulatório frequentemente rígido e desatualizado do táxi e; (iii) estimular a inovação e a melhoria contínuas, auxiliando no atingimento de novos patamares de excelência, que é reconhecer que a economia do compartilhamento pode trazer inovações bem vindas ao setor e melhorias ao bem estar geral da população.

Na prática, porém, nem todo regulador é responsivo, e esse jogo de forças descrito nessa seção resulta em regimes regulatórios dos mais variados possíveis. Alguns deles serão analisados adiante.

3.3 – Uber nos EUA: uma análise comparativa de soluções regulatórias

Em primeiro lugar, cabe observar que a regulação de agentes da economia do compartilhamento no setor de transporte individual de passageiros nos EUA não se restringe ao Uber, uma vez que, conforme já visto, o ecossistema do setor é mais desenvolvido e composto de outras plataformas relevantes que concorrem com a empresa, como os aplicativos Lyft e Sidecar. Além disso, cabe destacar que, à semelhança do que acontece no

¹⁹ No Brasil, essa estratégia vem sendo utilizada recentemente quando municípios votam projetos de lei sobre transporte individual de passageiros, a maioria em que se busca a proibição completa do aplicativo. A última campanha realizada se deu no bojo da discussão do PL 421/15, do município de São Paulo (disponível em <<https://newsroom.uber.com/brazil/pelo-meu-direito-de-escolha-sim-ao-pl-42115/>>. Acesso em: 25 mai 2016)

Brasil, a regulação do setor como um todo, incluindo-se os táxis, se dá em âmbito local, por meio de arcabouços jurídicos primordialmente municipais.

Adicionalmente, à semelhança do que acontece neste país, os regimes regulatórios do transporte feito por táxis historicamente trazem aos prestadores de serviços muitas exigências e intervenção fiscalizatória. Na cidade de Seattle, por exemplo, se tornar um motorista de táxi é muito difícil e custoso. São exigidos do interessado (CANNON; CHUNG, 2015, p. 43): passar em um exame municipal de proficiência na língua inglesa; ser aprovado em outro exame municipal de conhecimento da geografia local; cumprir um detalhado código de conduta editado pela prefeitura; seguro contra acidentes (que custam em média US\$ 7 mil por ano, pagos por cada portador de licença de operação); checagem anual de antecedentes criminais; revisão anual de conduta ao volante e exames físicos, tudo isso para ser legalmente habilitado a dirigir. Além disso, as leis de táxi no local estabelecem um piso e um limite de lucro que as companhias de táxi podem faturar. Em troca disso, a prefeitura estabelece uma quota do número de táxis que podem rodar na cidade.

Com um regime tão rígido e representando interesses arraigados da indústria de táxis, não é a toa que a cidade optou por regular os agentes da economia do compartilhamento de forma bem restritiva, estabelecendo inicialmente uma quota irrisória de apenas 150 veículos para qualquer aplicativo de transporte que não fosse de táxi operar, sem nenhuma exigência adicional de segurança para os passageiros ²⁰.

Após protestos da população, a câmara legislativa recuou, levantando as limitações de quotas de veículos para o Uber, Lyft e Sidecar em troca da exigência de seguros contra danos com cobertura mais ampla do que a oferecida pelas empresas e uma concessão a interesses de taxistas, por meio da disponibilização de novas licenças de operação (*medallions*).²¹

Conforme notam Cannon e Chung (2015, p. 44), regulações hostis à presença dos aplicativos de transporte são muito comuns nos EUA. Cidades como Miami, Las Vegas, Houston, Portland, Austin e Nova Orleans proíbem totalmente que o Uber e o Lyft operem. Já Minneapolis, Milwaukee e Detroit exigem que as empresas operem como companhias de táxi. Para ilustrar como a dinâmica regulatória naquele país frequentemente é complicada, na

²⁰ Conforme observam Cannon e Chung (2015), é interessante notar que o processo legislativo para regulamentar a operação dos aplicativos Uber e Lyft naquela cidade foi proposto por iniciativa popular para exatamente estabelecer regras mínimas de segurança para os usuários, porém, na câmara legislativa da cidade, a discussão foi capturada pelos lobistas ligados à indústria de táxis (disponível em <<http://techcrunch.com/2014/03/17/seattle-hates-ride-sharing>>. Acesso em: 26 mai 2016).

²¹ Disponível em <<http://www.govtech.com/local/Seattle-Approves-New-Regulations-That-Satisfy-Ride-share-and-Taxi-Drivers.html>>. Acesso em: 26 mai 2016.

cidade de Chicago, em cumprimento à cartilha apresentada na seção anterior deste capítulo, o Uber mobilizou seus clientes para protestarem contra a edição de normas regulatórias que a empresa considerou desfavoráveis ao mesmo tempo em que buscava recrutar taxistas para seu lado, na tentativa de reduzir o poder da forte e mobilizada base de apoio dos taxistas daquela cidade.²²

Cannon e Chung (2015, p. 47) ainda destacam como as chamadas “cidades gêmeas” do Estado de Minnesota, St. Paul e Minneapolis, simbolizam as profundas divisões sobre o assunto e o fato de que os governos locais muitas vezes não sabem como lidar com esses agentes da economia do compartilhamento. Apesar de ter uma população e uma cultura bem semelhantes, e serem vizinhas uma da outra, em um município (St. Paul), o Uber e Lyft podem operar em um regime regulatório mais flexível, enquanto que no outro (Minneapolis), é exigido que essas empresas operem como companhias de táxi, inclusive com a instalação de taxímetros e exigências de licenças de operação.²³

Uma das maiores preocupações regulatórias do setor de transporte urbano individual de passageiros se refere à cobertura de seguros contra acidentes. Conforme observam Cannon e Chung (2015), nos EUA, tanto o Uber como o Lyft provêem cobertura de seguros contra danos nos seus contratos de uso. No entanto, isso não impede que surjam divergências entre o regime autorregulatório dessas empresas e as exigências estatais. Um problema é que ainda existem zonas cinzentas jurídicas na hora de reclamar os sinistros, uma vez que as seguradoras das plataformas da economia do compartilhamento e as seguradoras do veículo individual do motorista frequentemente jogam a responsabilidade uma para a outra²⁴. Conforme ainda observam Cannon e Chung (2015), outro problema é que as exigências de cobertura variam muito de município para município e entre as companhias de táxis e os aplicativos da economia colaborativa. Daniel Rothschild (2014) observa, por exemplo, que enquanto a cobertura dos seguros dos táxis de Nova York é de até US\$ 300 mil, em Washington essa exigência é de apenas US\$ 50 mil, que é menor até que a cobertura mínima exigida por lei para seguros de veículos regulares no estado vizinho de Maryland. Em contraste, segundo o autor, tanto o Uber quanto o Lyft mantêm apólices de seguro com

²² Disponível em <<https://www.dnainfo.com/chicago/20140410/west-loop/uber-rallies-voters-against-pro-taxi-bill-recruits-cabbies-convert>>. Acesso em: 26 mai 2016.

²³ Tal situação ilustra o tamanho do desafio que um regulador responsivo deve enfrentar, uma vez que, nesse caso, nem se pode justificar que os regimes regulatórios distintos são explicáveis pelas diferenças culturais entre as regiões. (disponível em <<http://minnesota.cbslocal.com/2013/08/31/car-sharing-app-raises-city-ordinance-questions-irks-taxi-drivers/>>. Acesso em: 26 mai 2016)

²⁴ Disponível em <http://www.nytimes.com/2012/04/14/your-money/relayrides-accident-raises-questions-on-liabilities-of-car-sharing.html?pagewanted=all&_r=0&_r=0>. Acesso em: 26 mai 2016.

coberturas de até US\$ 1 milhão. O Uber, inclusive, foi o primeiro agente a adicionar cobertura para acidentes que acontecem entre corridas, quando o motorista está transitando sozinho, medida que os concorrentes Lyft e Sidecar posteriormente aderiram.

Motivados em catalogar as inúmeras diferenças de abordagens regulatórias para o setor, o instituto de pesquisas de políticas públicas “R Street” embarcou em um ambicioso e completo projeto com vistas a dar notas para arranjos regulatórios do setor de transporte individual de passageiros de 50 das maiores cidades norte-americanas com base em sua hospitalidade ou hostilidade para com aplicativos de transporte da economia colaborativa (MOYLAN et al., 2014).

Para fornecer um retrato global do setor, os pesquisadores avaliaram tanto o arranjo regulatório dos aplicativos da economia do compartilhamento, quanto os normativos para o regime dos táxis e dos serviços de limusines, pelo fato de todos esses serviços concorrerem entre si, em maior ou menor grau. Em cada cidade, foram catalogadas informações de variáveis regulatórias relevantes para cada uma das três modalidades, atribuindo-se uma nota numérica em uma escala de 0 a 100 para cada categoria partindo-se de uma nota base de um modelo ideal de controle. Daí, calculou-se uma média ponderada da nota para cada categoria para se atribuir uma nota global de cada cidade, com base no seguinte fator de ponderação: 40% do peso para o arranjo normativo de aplicativos de transporte, 40% para o arranjo regulatório dos táxis e 20% para os normativos que regulamentam os serviços de limusines. Os pesquisadores observam que as notas finais refletem uma “classificação em curva”, pois todas as cidades avaliadas apresentam, em maior ou menor grau, problemas em combinar os interesses de segurança e bem-estar social da comunidade com restrições à inovação e competitividade do setor, mas que algumas cidades, ainda que de forma imperfeita, claramente fazem um ótimo trabalho em ponderar esses interesses e merecem servir de inspiração.

Para avaliar o arranjo regulatório das plataformas da economia do compartilhamento, os pesquisadores se concentraram em responder três perguntas. A primeira é se o município já editou ordens *cease-and-desist*²⁵ contra a operação econômica de um ou mais de um aplicativo em sua jurisdição. Trata-se de uma sanção pesada, equivalente àquelas situadas próximas ao topo da pirâmide de sanções da regulação responsiva (figura 1). Cada

²⁵Nos EUA, uma ordem *cease-and-desist* é um ato mandamental emitido tanto pela administração pública, no exercício do poder de polícia, quanto o poder judiciário, sob provocação de interessado legitimado, para que o destinatário da ordem se abstenha de exercer imediatamente (*cease*) e de exercer novamente no futuro (*desist*) uma ou mais condutas consideradas ilegais, sob pena de responsabilização judicial. Trata-se de uma espécie de medida de tutela de urgência, destinada a tutelar alguns bens jurídicos pré-estabelecidos em lei de lesão ou ameaça à lesão. (disponível em <<http://legaldictionary.net/cease-and-desist-order/>>. Acesso em: 27 mai 2016)

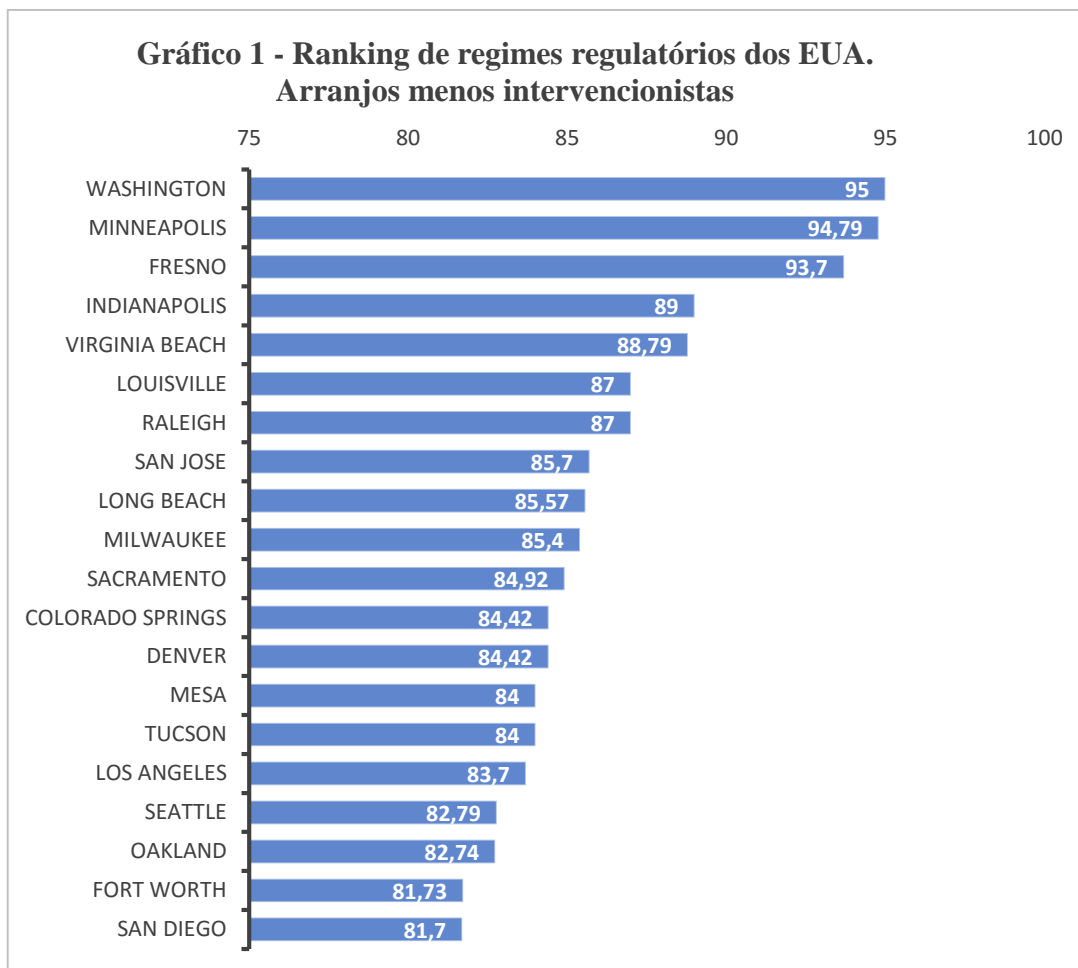
ordem *cease-and-desist* emitida pela prefeitura penalizou a cidade com pontos na pesquisa. A segunda pergunta é se o município impõe restrições anticompetitivas aos aplicativos. Nesse item se penalizaram aquelas medidas que tornam a operação das plataformas muito caras ou difíceis, como: quotas de veículos, preços mínimos ou teto, proibição de operar em algumas zonas, etc. Procurou-se penalizar aquelas restrições que os pesquisadores consideraram arbitrárias. A terceira pergunta é se o município possui um arranjo regulatório específico e diferenciado para a economia do compartilhamento. Se tiver um, ganha 10 pontos, se tiver propostas encaminhadas, um ponto. Se não tiver, 0 pontos.

Na avaliação dos regimes de táxis, foram consideradas quatro perguntas. A primeira é se o município exige licenças especiais de operação, que eles chamam de *medallions*. Os proponentes dessas rígidas barreiras de entrada alegam que elas são necessárias para manter controle de qualidade e densidade adequada de veículos na malha de trânsito do município. Os críticos, porém, consideram que elas estabelecem restrições artificiais de oferta, criando direitos de uso transacionáveis em mercados secundários a preços frequentemente exorbitantes, que são, no final das contas, repassados aos consumidores. Se o município possui um sistema de *medallions*, perde 30 pontos.

A segunda pergunta é se o município estabelece uma quota no número de táxis. Segundo os pesquisadores, as jurisdições que se utilizam dessa prática, na maioria das vezes, estabelecem limites inferiores à equalização da oferta e demanda, pressionados por lobistas da indústria de táxis. Quando presentes esses limites, o município é penalizado em 20 pontos. A terceira pergunta é qual o nível de exigências dos municípios e os custos para os seguros contra danos. Se o nível for muito elevado e custoso, perde pontos. A quarta pergunta é se o município estabelece restrições arbitrárias de zonas de operação e de despacho dos veículos, como por exemplo, reservando mercado a um tipo especial de táxi dentro de aeroportos. Se presentes uma ou mais dessas restrições, o município é penalizado.

Por fim, na avaliação dos arranjos normativos para os serviços de limusines, procurou-se avaliar quatro questões. A primeira é penalizando os municípios que estabelecem tarifas, tempo de espera e de deslocamento em valores mínimos para limusines. Para os pesquisadores, tais restrições são artificiais, impedem a competição por preços e criam barreiras desnecessárias. A segunda e a terceira perguntas buscaram penalizar os municípios que estabelecem exigências de cobertura de seguros superiores aos táxis de forma arbitrária, o que encarece artificialmente o serviço de limusine. A quarta pergunta tratou de avaliar o mesmo quesito dos táxis visto no parágrafo anterior, das restrições para zonas de operação e despacho de limusines.

Conforme esperado pelos pesquisadores, os resultados foram muito variados. Um ranking do grupo de municípios com regimes menos intervencionistas pode ser visto no gráfico 1:



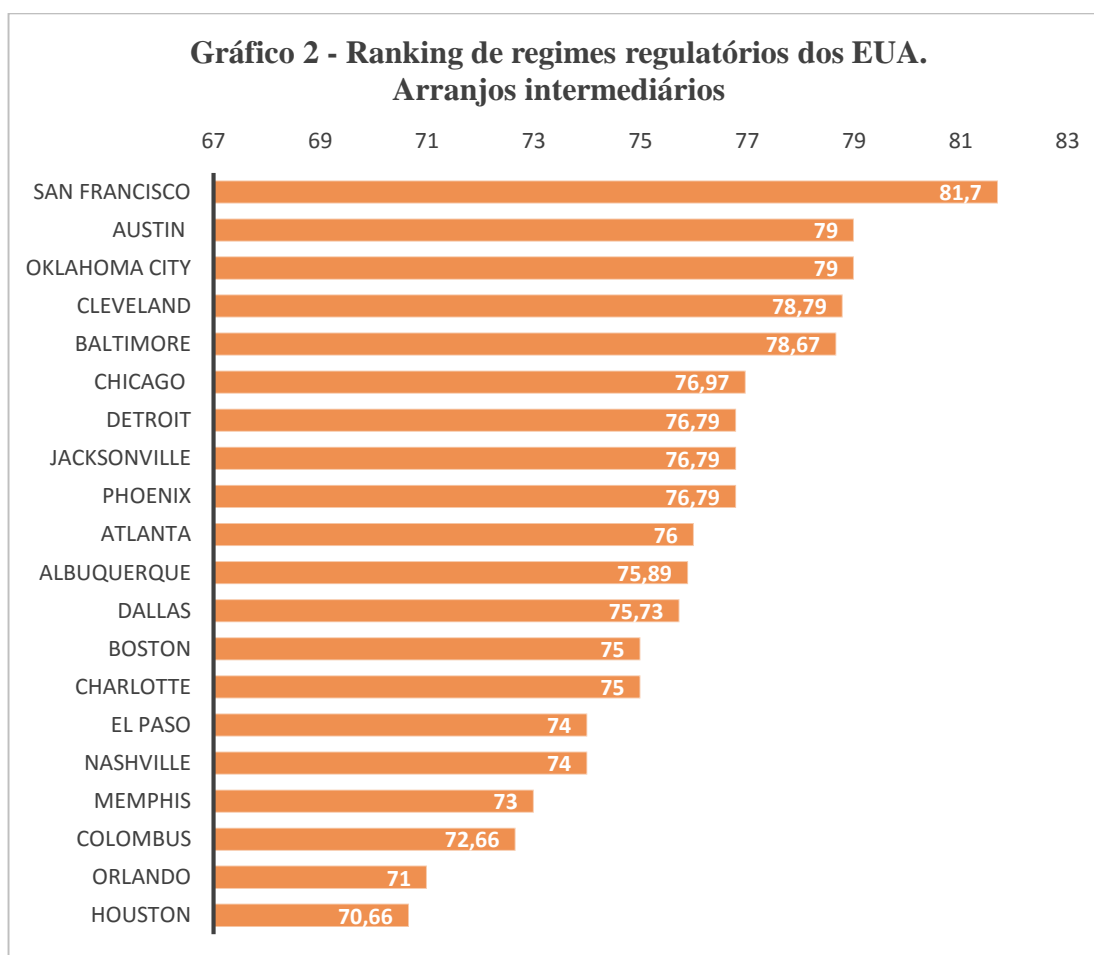
Fonte: MOYLAN et al., 2014 – adaptada

A cidade de Washington é que mais se destacou na pesquisa porque possui um arranjo normativo de táxis bem flexível, um dos menos restritivos do país (BOND, 2015, p. 92). A cidade não tem sistema de *medallions* nem quotas de táxis. Em abril de 2014, o município aprovou um normativo especial para os aplicativos de transporte, em resposta à chegada do Uber, chamado de *Vehicle-for-Hire Innovation Act*.²⁶ A lei legaliza as plataformas da economia do compartilhamento, exige que os motoristas se submetam a checagem anual de antecedentes criminais para os sete anos anteriores, se submetam a inspeção veicular anual e contratem apólices de seguros contra acidentes com cobertura mínima de US\$ 1 milhão. As medidas de segurança e proteção dos passageiros exigidas na lei já eram observadas pelo

²⁶ Disponível em <https://www.buzzfeed.com/jacobfischler/dc-just-passed-a-law-that-uber-says-could-serve-as-a-model-f?utm_term=.fmRZGv1NV0#.ttzbN8O9pG>. Acesso em: 27 mai 2016.

Uber. Não se observa na lei nenhuma interferência regulatória pesada na formação de preços de mercado, seja por meio de quotas de veículos, preços tabelados ou restrições de tráfego em zonas.

O gráfico 2 apresenta os municípios que pontuaram no grupo intermediário da pesquisa:



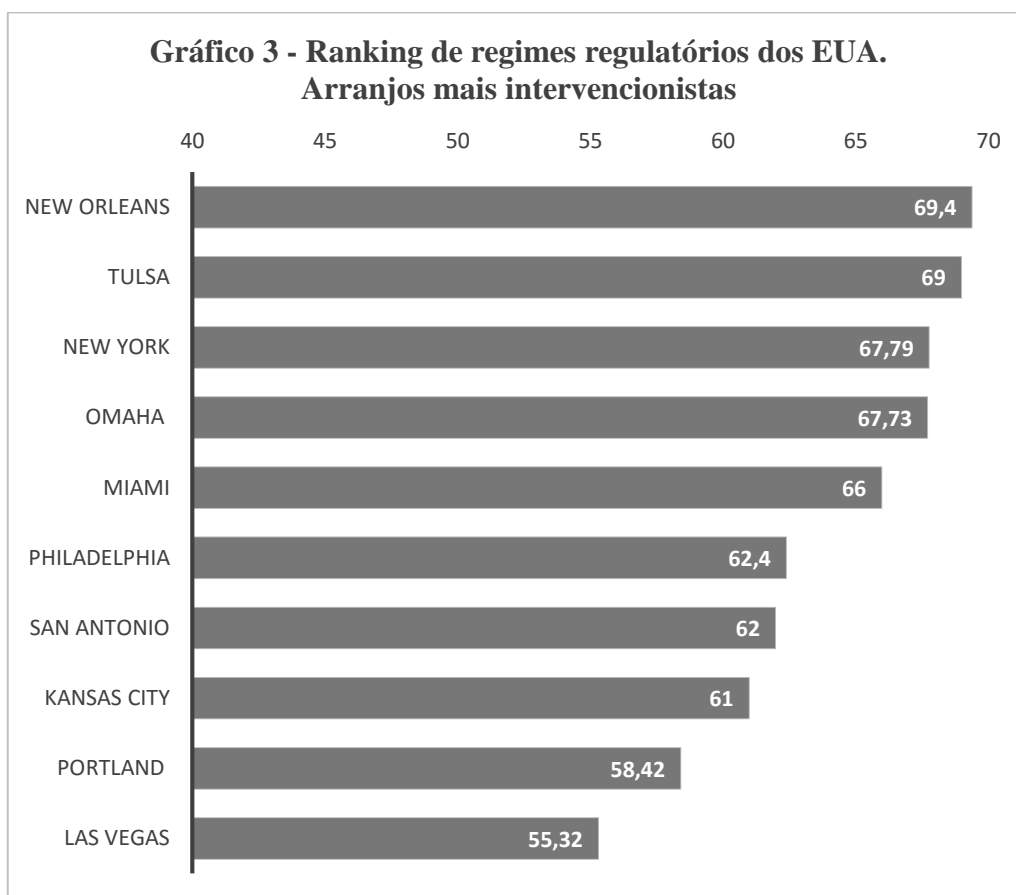
Fonte: MOYLAN et al., 2014 – adaptada

Berço do Uber, a cidade de São Francisco é um bom laboratório porque é a localidade que há mais tempo convive com o aplicativo, já há mais de seis anos. A agência de transportes do município, inclusive, fez uma pesquisa ²⁷ muito difundida na bibliografia pesquisada relativa ao impacto das plataformas da economia do compartilhamento para a indústria de táxis da cidade, chegando à conclusão que, entre janeiro de 2012 e julho de 2014, a demanda por serviços de táxis despencou 65%. Conforme destaca Andrew Bond (2015, p. 88-89), o município não impõe regulação específica para o Uber, Lyft e Sidecar. Ainda segundo o autor, a agência de transportes se comporta de maneira peculiar, ao pressionar a

²⁷ Disponível em <<https://www.sfmta.com/sites/default/files/agendaitems/9-16-14%20Item%2011%20Presentation%20-%20Taxicab%20Industry.pdf>>. Acesso em: 27 mai 2016.

legislatura municipal por menos intervenção regulatória para os táxis, para que eles possam concorrer em melhores condições com os aplicativos. As recomendações incluem redução das taxas de transferência e de renovação das licenças de operação dos taxistas (BOND, 2015, p. 89). O autor argumenta, ainda, que nada disso aconteceria sem a presença das plataformas no mercado.

O gráfico 3 mostra os municípios que se saíram pior na pesquisa da “R Street”:



Fonte: MOYLAN et al., 2014 – adaptada.

Pelos critérios dos pesquisadores, Nova York não obteve uma boa pontuação por principalmente dois motivos: a cidade ainda mantém um rigoroso sistema de *medallions* para os táxis e estabeleceu um arranjo normativo relativamente restritivo para os aplicativos, com exigências de licenças de operação para todos os motoristas do Uber, Lyft, Sidecar e plataformas similares, inclusive motoristas não profissionais ²⁸. Ainda assim, a atuação dos aplicativos já deixou uma marca relevante no setor, reduzindo os notórios preços exorbitantes de transação de *medallions* no mercado secundário entre os taxistas da cidade, para um preço médio de US\$ 872 mil em outubro de 2014, uma queda real de 17% em um ano (BOND,

²⁸Disponível em <<http://nymag.com/news/features/taxis-2014-7/>>. Acesso em: 27 mai 2016

2015, p. 90). Las Vegas ganhou a pior nota por combinar um regime que proíbe totalmente aplicativos de transporte que não sejam de táxi com o arranjo mais intervencionista do país para os serviços de táxis (MOYLAN et al., p. 8-9).

Sob o olhar do regulador responsivo, o estudo da associação “R Street” se trata de um esforço amplo e admirável, porém merece algumas ressalvas. Conforme visto no Capítulo 2, a teoria da regulação responsiva nos ensina que não devemos cair na valoração binária de que desregulação de mercados é sempre bom e que regimes com maior intervenção estatal seriam sempre ruins. Dessa forma, as culturas e contextos diferentes podem justificar abordagens jurídicas justas e eficientes em regimes jurídicos mais restritivos em alguns aspectos para agentes da economia colaborativa em concorrência com táxis e outras modalidades de serviços semelhantes.

Nesse sentido, uma crítica que se pode fazer ao estudo é que os pesquisadores não consideraram como variáveis regulatórias relevantes aspectos de grande preocupação entre especialistas quando há forte inserção de agentes da economia do compartilhamento em um setor, como: (i) legislação trabalhista, ou respostas adequadas à pergunta sobre se ‘o motorista do Uber ou Lyft deve ter vínculo trabalhista com a empresa ou se trata de um microempreendedor independente?’; (ii) externalidades negativas associadas aos aplicativos de transporte, como impactos deletérios da maior disponibilização de veículos na malha viária das grandes cidades, bem como aumento da emissão de poluentes. Tais variáveis, se consideradas, provavelmente não levariam à conclusão de que arranjos regulatórios menos intervencionistas para o setor sejam sempre melhores que arranjos mais intervencionistas.

Por outro lado, o estudo ilumina aspectos de grande relevância para atuação do regulador responsivo. O principal é que se deve pensar e avaliar arranjos regulatórios para o setor de transporte individual de passageiros de forma ampla, considerando tanto a atuação dos agentes da economia colaborativa, quanto o regime de táxis. Assim, o estudo mostra que se consideram melhores abordagens aquelas em que não se observa um grande desequilíbrio entre as restrições impostas de um regime em relação ao outro. Os autores argumentam, inclusive, que o ideal é que existisse um regime regulatório que pense o setor de transporte individual de passageiros de forma sistemática e que potencialize as vantagens, benefícios e padrões de eficiência que a economia do compartilhamento insere, complementando-se com um regime de táxis mais flexível, que preencha as lacunas dos aplicativos ao mesmo tempo que permita a concorrência justa entre as modalidades (MOYLAN et al., 2014, p. 1-3). Tal conclusão se coaduna perfeitamente com os objetivos da regulação responsiva, de sempre procurar por inovações e melhorias nos arranjos regulatórios mediante participação de todos

os agentes relevantes e nunca aceitar a falsa presunção de que os arranjos existentes já dão todas as respostas aos conflitos que surgem.

Outro aspecto relevante é exatamente o fato de que o estudo questiona muitos “truísmos” que historicamente sempre se observaram presentes nos normativos dos regimes de táxis. Em um novo contexto social da maior disseminação da economia colaborativa, se justifica a existência de sistemas de *medallions* ou a imposição de quotas de veículos de táxi que desequilibram a oferta e a demanda pelos serviços de transporte? Existe razão para restrições de reserva de mercado, como a imposição de tipos especiais de táxis que podem operar em aeroportos? Taxímetros ainda são necessários?

Por fim, proibir completamente a atuação do Uber e aplicativos similares por meio de ordens *cease-and-desist* é uma medida proporcional? Sobre esse ponto, a regulação responsiva mostra que aplicar, de início, as sanções do topo da pirâmide para um agente regulado, real ou potencial, não pode ser considerada uma boa prática.

A seguir, se avaliará como esses conflitos observados nos EUA há algum tempo estão começando a se materializar no Brasil.

3.4 – Uber no Brasil e o arranjo normativo do município de São Paulo

A Política Nacional de Mobilidade Urbana, cujas diretrizes gerais são estabelecidas na Lei 12.587/2012 (BRASIL, 2012), atribui como competência dos municípios a regulamentação dos serviços de transporte urbano, conforme regra o art. 18, I, da lei.²⁹

No exercício desta competência, alguns municípios brasileiros já aprovaram normativos em resposta à disseminação do Uber em suas jurisdições, a maioria delas hostis à presença do aplicativo. O Rio de Janeiro foi um dos primeiros municípios a iniciar esse movimento, com a sanção da Lei Complementar Municipal nº 159 em 29 de setembro de 2015 (RIO DE JANEIRO, 2015).

De acordo com aquele normativo, definiu-se como prerrogativas exclusivas dos profissionais taxistas qualquer atividade remunerada de transporte individual de passageiros, excluindo-se, portanto, todos os aplicativos que não se utilizem de taxistas.³⁰ Em seu art. 4º,

²⁹ Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I – planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;

³⁰ Art. 6º. No território do Município do Rio de Janeiro, além das previstas na legislação federal, são prerrogativas exclusivas dos profissionais taxistas regularmente licenciados pela autoridade de transporte municipal:

I - a realização de contrato de transporte individual remunerado de passageiros com precificação baseada em custo, tempo parado e quilometragem, combinados ou não, apurados através de taxímetro físico, virtual online

ainda, a lei define como serviço de táxi qualquer exercício remunerado de transporte individual cuja formação de preços seja medida por elementos taxímetros ou de “natureza taximétrica”, aí incluídos a precificação prévia ou concomitante feita por aplicativos com uso de tecnologias de geolocalização, enquadrando-se, portanto, o Uber como “serviço de táxi” ilegal.

Até maio de 2016, no entanto, esta lei se encontrava com eficácia suspensa por meio de concessão de medida liminar da 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca do Rio de Janeiro em favor do Uber, que foi posteriormente confirmada em sentença ³¹. No fundamento da medida liminar, o juízo aponta que a proibição de atividade econômica lícita, aberta à iniciativa privada e à livre concorrência, afronta garantia constitucional da livre iniciativa, questionando-se a legitimidade estatal para impedir completamente tal atividade utilizando-se do poder de regular atividade econômica ³².

No mesmo sentido do Rio de Janeiro, no município de Belo Horizonte foi sancionada a Lei Municipal nº 10.900/2016 (BELO HORIZONTE, 2016) que, dentre outras medidas: (i) condiciona a operação de aplicativos de transporte ao prévio cadastramento do operador junto à entidade reguladora de transportes do município (art. 2º); (ii) obriga as operadoras credenciadas a disponibilizar exclusivamente veículos e condutores licenciados pelo município (art. 3º, I); e (iii) estabelece uma gravosa multa administrativa de R\$ 30 mil reais quando a fiscalização flagrar a utilização dos serviços fora daquelas condições (art. 5º).

Ao na prática inviabilizar o Uber na cidade, a sociedade de usuários de informática do estado de Minas Gerais impetrou mandado de segurança coletivo solicitando que a prefeitura se abstenha de coibir o uso dos aplicativos de transporte com respaldo nesta lei. Por meio de decisão em sede de liminar em março de 2016 ³³, a 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Belo Horizonte deferiu a pretensão, argumentando que o serviço

ou não, bem como por tabela taximétrica, esta última, exclusivamente nos pontos turísticos da cidade e sempre como opção do cliente;

II - a realização de contrato instantâneo de prestação de serviço remunerado de transporte individual de passageiros, ainda que vinculado a um contrato principal que implique cadastramento prévio para contratação futura, cobrada por cada demanda;

III - a oferta de serviços remunerados de transporte individual de passageiros ao público, indistinto ou não;

IV - observadas as restrições de parada, o posicionamento de veículo em espaço público ou privado gerador de demanda para serviço de transporte individual remunerado de passageiro, reservado ou não para este fim, visando a aguardar a chamada ou angariar cliente; e

V - anúncios do serviço de táxi no próprio veículo, bem como a utilização de elemento que permita a identificação por público indistinto.

³¹ Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-05/juiza-proibe-autarquias-rj-barrar-motoristas-uber>>. Acesso em: 10 jun 2016.

³² Inteiro teor da decisão da juíza Monica Ribeiro Teixeira disponível em <<http://s.conjur.com.br/dl/justica-rio-libera-uber-define-multa.pdf>>. Acesso em: 6 jun 2016

³³ Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/3/art20160316-03.pdf>>. Acesso em: 6 jun 2016.

prestado pelo Uber é de natureza privada, não se confundindo com o serviço público de transporte prestado por taxistas mediante permissão do poder público ³⁴. Até maio de 2016, a eficácia daquela lei se encontrava suspensa.

Inicialmente seguindo a mesma cartilha do Rio de Janeiro e Belo Horizonte, o município de São Paulo também aprovou uma lei (Lei Municipal nº 16.279/2015) em outubro de 2015 proibindo o Uber em sua jurisdição ³⁵. Diferentemente dos casos anteriores, no entanto, a prefeitura procurou a partir de então efetivar uma solução alternativa, abrindo-se uma discussão no poder legislativo municipal e em consultas públicas junto à sociedade para a criação de um regime regulatório específico para os aplicativos de transporte da economia do compartilhamento.

Para compreensão dos termos em que se deram e ainda se dão essas discussões, a tabela 1, elaborada pelos juristas Rafael Zanatta, Pedro de Paula e Beatriz Kira (2015), sintetiza as interpretações pró-Uber e pró-taxistas do atual arcabouço regulatório do município de São Paulo para o setor:

Tabela 1: Moldura jurídica da regulação do transporte individual em São Paulo aplicada ao caso Uber		
<i>Texto Legal</i>	<i>Argumento pró-taxistas</i>	<i>Argumento pró-Uber</i>
A Lei Municipal n. 7.329/1969 (que estabelece normas para execução de serviço de transporte individual de passageiros em veículos de aluguel à taxímetro em São Paulo) define que “o transporte individual de passageiros, no Município, em veículos de aluguel providos de taxímetro, constitui serviço de interesse público, que somente poderá ser executado mediante prévia e expressa autorização da Prefeitura” (Art. 1º)	O transporte individual de passageiros é serviço de interesse público e depende de prévia autorização da Prefeitura.	O Uber não oferece serviço de “transporte individual de passageiros em veículos de aluguel à taxímetro”. Os veículos operam com a plataforma Uber, que calcula o valor da corrida por meio de algoritmos.
A Lei Federal n. 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) define que “os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros de linhas regulares ou empregados em qualquer serviço remunerado, para registro, licenciamento e respectivo emplacamento de característica comercial, deverão estar devidamente autorizados pelo poder público concedente” (Art. 135)	O Uber oferece serviço de transporte individual de passageiros de forma remunerada e depende de autorização do poder público concedente.	A legislação de 1997 não previa a possibilidade de “serviços de transporte em rede” (Uber) e não pode ser aplicada a essa nova modalidade de serviço.

³⁴ *Idem*, p. 3

³⁵ Art. 1º Fica proibido no âmbito da Cidade de São Paulo o transporte remunerado de pessoas em veículos particulares cadastrados através de aplicativos para locais pré-estabelecidos (SÃO PAULO, 2015).

A Lei Federal n. 12.468/2011 (que regulamenta a profissão de taxista) define que “é atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros” (Art. 2º)	Os motoristas cadastrados na plataforma Uber realizam atividade privativa dos taxistas, pois transportam passageiros de forma remunerada.	Os motoristas do Uber não oferecem “transporte público individual” pois operam em plataforma privada, não sendo possível realizar uma corrida ao solicitar o serviço em locais públicos.
A Lei Federal n. 12.587/2012 (que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana) define o transporte público individual como “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas” e o transporte motorizado privado como “meio motorizado de transporte de passageiros utilizada para a realização de viagens individualizadas por intermédios de veículos particulares” (Art. 4º)	A Política Nacional de Mobilidade Urbana reforça as regras da Lei 12.468/2011, definindo que o transporte público individual é atividade privativa dos taxistas.	Os motoristas do Uber oferecem transporte privado e não podem ser encaixados na categoria de transporte público individual.
A Lei Federal n. 12.865/2013 modifica a Lei Federal n. 12.587/2012 e define que “os serviços de utilidade pública de transporte individual deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas” (Art. 27)	O Uber não pode operar sem regulamentação e autorização, pois presta “serviço de utilidade pública”.	O Uber merece regulamentação específica pelo poder público municipal, porém, enquanto esta não for criada, a empresa pode operar livremente.

Fonte: ZANATTA et al., 2015, p. 6-7 – adaptada.

Analisando-se as posições dos grupos pró-taxistas e daqueles pró-Uber, identificam-se algumas tendências de como eles enxergam a regulação. Os argumentos em favor dos taxistas procuram enquadrar o Uber no arcabouço jurídico existente, insistindo que a empresa “jogue o jogo” com as regras postas, como elas existem hoje. Trata-se de um discurso jurídico que, na superfície, não é anticoncorrencial, uma vez que se estaria exigindo apenas que o novo jogador entre no mercado cumprindo-se o regramento existente, para que haja disputa em igualdade de condições. Na realidade, porém, esse discurso utiliza-se do direito regulatório como arma, sob a bandeira de uma pretensa igualdade formal, para criar barreiras intransponíveis para outros concorrentes, uma vez que o regime jurídico de táxis foi construído durante décadas com vistas a sua realidade e lógica de atuação, sendo que os táxis usufruíram de um longo período para aprimorarem e se adaptarem a tais arranjos. Ao surgir

um relevante jogador concorrente que segue um novo modelo de negócios e lógica de atuação, é evidente que ele não se enquadrará no regramento pré-existente.

Adicionalmente, o discurso das entidades que representam os taxistas é muitas vezes contraditório. Ao mesmo tempo em que elas afirmam que querem que o aplicativo se adapte às leis atuais, sem regras específicas para sua atuação, eles também demonstram defender a proibição sem possibilidade de regulação ³⁶.

Por outro lado, os argumentos dos grupos pró-Uber expostos na tabela 1 se coadunam perfeitamente com a estratégia representada na primeira fase da cartilha de atuação padrão da empresa ao entrar em novos mercados, conforme sintetizada na seção 3.2, supra. Busca-se diferenciar ao máximo o serviço prestado pelo Uber do táxi, procurando-se destacar que ele não se enquadra de forma alguma na regulação existente e que, portanto, pode atuar sem restrições regulatórias enquanto estas não vierem. O objetivo é aproveitar a vantagem competitiva de atuar sem essas restrições para ganhar mercado e apoio social.

Há que se observar, no entanto, que, conforme já exposto na seção 2.1, supra, a autorregulação da economia do compartilhamento nem sempre é o modelo definitivo para a concretização de direitos, principalmente em setores com a presença de relevantes externalidades negativas, como o de transporte urbano. Inclusive, há registros em São Paulo que alguns motoristas do Uber já se utilizam de práticas de taxistas muito criticadas, como a formação de minifrotas, cobrança de diárias e repartição dos lucros dos motoristas com os proprietários dos veículos ³⁷.

Sob enfoque dos princípios de atuação do regulador responsivo, há que se ir além dessa discussão, muitas vezes circular, de debater se a atividade do Uber se trata de transporte individual de interesse público ou privado e se o serviço de táxi se trata de serviço público ou apenas de interesse público. Procurando também se descolar dessa discussão circular, a prefeitura de São Paulo, em iniciativa pioneira no Brasil e após muita deliberação, finalmente editou o Decreto Municipal nº 56.981, de 10 de maio de 2016 (SÃO PAULO, 2016), que institui um regime regulatório específico na jurisdição do município para os agentes da economia colaborativa do setor. Esse normativo, como se verá na subseção seguinte, se trata de uma solução regulatória relativamente flexível, dinâmica e criativa, além de perfeitamente congruente com muitos dos princípios da regulação responsiva.

³⁶ Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, o presidente do Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo chegou a revelar: "se é regulado pelo governo, ninguém pode fazer nada. Enquanto não é regulado, vamos batalhar para que isso não aconteça". Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2015/05/1629339-conflito-entre-uber-e-taxis-em-sp-leva-prefeitura-a-estudar-regulacao-do-app.shtml>>. Acesso em: 7 jun 2016

³⁷ Disponível em <<http://bit.ly/1UJFZvg>>. Acesso em: 7 jun 2016

3.4.1 – O Decreto 56.981/2016 do município de São Paulo

O art. 1º do Decreto Municipal 56.981/2016³⁸ estabelece que os objetos da regulamentação são três atividades semelhantes, porém que não se confundem: (i) a exploração da atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública, serviço típico de aplicativos como o Uber; (ii) os serviços de carona solidária, típicos de aplicativos como o Lyft e Sidecar; e, (iii) o compartilhamento de veículo sem condutor, serviço de aluguel de veículos da economia do compartilhamento típicos de aplicativos como o Zipcar. O parágrafo único do art. 1º ainda deixa claro que se trata de uma regulamentação específica para a economia colaborativa, não se aplicando ao regime de táxis, que é regulado na cidade por meio da Lei Municipal nº 7.329/1969.

Percebe-se, de início, que a prefeitura demonstra que estudou as tendências da economia colaborativa para o setor, se antecipando a estabelecer um arranjo normativo de atividades associadas a esse sistema microeconômico que ainda nem são praticadas no Brasil em escala relevante, mas que são muito disseminadas em outros países e tem potencial para serem mais adotadas no país em pouco tempo. Com isso, tal medida busca estabelecer a segurança jurídica necessária para que mais plataformas desses setores floresçam na cidade, sem que haja futuros questionamentos acerca da legalidade ou ilegalidade das operações. Tal objetivo se coaduna com um princípio fundamental de atuação do regulador responsivo, que é o incentivo e o estabelecimento de condições propícias para a inovação do setor.

Nesse sentido, o art. 2º³⁹ estabelece as diretrizes de utilização do viário urbano do município, chamando atenção para alguns objetivos de promoção de modalidades alternativas de transporte que racionalizem a mobilidade urbana, como, por exemplo, para se evitar tanto a ociosidade, quanto a sobrecarga da infraestrutura (art. 2º, I) e proporcionar melhorias nas condições de acessibilidade (art. 2º, III). A ideia aqui é buscar a racionalização do sistema

³⁸ Art. 1º Este decreto regulamenta os artigos 12 e 18, I, da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, disciplinando o uso intensivo do viário urbano no Município de São Paulo para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública e regula o serviço de carona solidária e de compartilhamento de veículo sem condutor no Município.

Parágrafo único. Este decreto não se aplica aos serviços previstos na Lei Municipal nº 7.329, de 11 de julho de 1969.

³⁹ Art. 2º O viário urbano integra o Sistema Municipal de Mobilidade e sua utilização e exploração deve observar as seguintes diretrizes:

- I - evitar a ociosidade ou sobrecarga da infraestrutura disponível;
- II - racionalizar a ocupação e a utilização da infraestrutura instalada;
- III - proporcionar melhoria nas condições de acessibilidade e mobilidade;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável da cidade de São Paulo, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- V - garantir a segurança nos deslocamentos das pessoas;
- VI - incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias que aperfeiçoem o uso dos recursos do sistema;
- VII - harmonizar-se com o estímulo ao uso do transporte público e meios alternativos de transporte individual.

viário de São Paulo, notoriamente complexo, utilizando-se da economia colaborativa para redistribuir de forma mais eficiente os recursos, incentivando, por exemplo, a oferta dos serviços alternativos de transporte individual em bairros com deficiência de atendimento dos táxis ou transporte coletivo. Os agentes da economia do compartilhamento, dessa forma, se tornam instrumentos de efetivação de políticas públicas de interesse do município.

Na regulação da atividade em que atua o Uber, do transporte remunerado individual de interesse público, exige-se inicialmente o cadastramento da plataforma junto à prefeitura na condição de Operadora de Tecnologia de Transporte Credenciada (OTTC – art. 3º). O art. 6º estabelece as competências e requisitos para a operação das OTTCs, exigindo-se como requisitos mínimos: mapas atualizados em tempo real para acompanhamento do trajeto (art. 6º, p. único, I), avaliação da qualidade do serviço pelos usuários (art. 6º, p. único, II), identificação do motorista com foto, modelo e placa do veículo (art. 6º, p. único, III), emissão de recibo eletrônico detalhado ao usuário no fim da viagem (art. 6º, p. único, IV).

Todos esses requisitos já são efetivados pelo Uber, são consideradas boas práticas e alguns dos diferenciais competitivos do aplicativo em relação aos táxis. Percebe-se, com esse item, que o regulador procura internalizar essas melhores práticas no arranjo regulatório do setor, utilizando-se da base da pirâmide de estratégias regulatórias da regulação responsiva (figura 2) para incentivar e promover a autorregulação que a firma já realiza. O art. 6º, III, ainda exige que as OTTCs cadastrem veículos e motoristas atendendo os requisitos mínimos de segurança, conforto, higiene e qualidade. Nesse item, o regulador deixou a cargo da autorregulação a interpretação mais adequada para satisfação desses requisitos. No caso do Uber, a empresa estabelece requisitos mínimos de idade dos veículos, listas de modelos de veículos permitidos, exigência de ar-condicionado e bancos de couro, esta exigência apenas na modalidade UberBlack. Ao estabelecer requisitos gerais ao invés de internalizar na norma as regras específicas do Uber, o regulador também incentiva que outras plataformas inovem nesses quesitos.

A maior inovação e destaque do decreto foi o estabelecimento de um mecanismo de aquisição de crédito de quilômetros por parte da OTTC pela exploração intensiva da malha viária da cidade. A aquisição desses créditos é condição de operação das plataformas (art. 8º), implica outorga onerosa e pagamento de preço público (art. 8º, § 1º) e são contabilizados pela distância percorrida pelos veículos inscritos nas plataformas quando em serviço (art. 8º, § 2º). O objetivo desse mecanismo é incentivar ou dissuadir o uso do viário de acordo com as diretrizes da política de mobilidade urbana do município. Assim, o preço público dos créditos poderá variar para satisfazer essas políticas (art. 9º, § 2º), bem como seu montante considerará

o impacto da atuação das plataformas no meio ambiente, fluidez do tráfego e no gasto público de manutenção da infraestrutura urbana (art 11, I, II, III). Ao controlar esse preço público dinamicamente, o regulador pode deslocar a curva de demanda para equilibrar o mercado para satisfação daqueles requisitos.

Além de ser possível fazer esse equilíbrio da curva de demanda global, os créditos de quilômetros seguem uma tabela de conversão⁴⁰ que criam preços diferenciados de forma a incentivar ou dissuadir algumas práticas, como: preços mais baratos para veículos que são compartilhados por mais de um usuário, aumento ou redução da oferta em determinados horários e localidades, de forma a equilibrá-la com a demanda e atender localidades com deficiência de outros modais, incentivo ao uso de veículos não poluentes e híbridos e integração com modais de transporte público.

A introdução desse mecanismo se trata de uma solução regulatória flexível e muito criativa. Suas vantagens são utilizar de mecanismos microeconômicos de controle de oferta e demanda para efetivação de políticas públicas sem criar barreiras rígidas que ossifiquem o mercado, como quotas de veículos por plataforma. É um grande mérito da prefeitura de São Paulo buscar concretização das políticas de mobilidade urbana e internalização das externalidades negativas da atuação das plataformas sem utilizar daqueles instrumentos, que apresentam uma rigidez inerente que é descabida frente a flexibilidade e dinamismo da economia colaborativa. Adicionalmente, se os preços públicos dos créditos forem estabelecidos de forma adequada, sua introdução não tem potencial de interferir nos mecanismos de formação de preços ao consumidor em um ambiente de concorrência entre plataformas e os táxis, podendo ser absorvidos na margem de lucro das OTTCs. Trata-se, enfim, de uma solução inovadora que pode perfeitamente servir de parâmetro para a regulação da economia do compartilhamento nesse setor em outras grandes metrópoles ao redor do mundo.

Conforme regra o art. 15, o regulador exige dos motoristas das OTTCs: carteira de habilitação na modalidade profissional, cadastro da prefeitura semelhante ao Cadastro

⁴⁰ Art. 12. O consumo dos créditos de quilômetros pelo uso intensivo do viário para transporte individual remunerado de utilidade pública deverá seguir tabela de conversão, nos termos do artigo 29, inciso V, deste decreto, considerando, no mínimo, como fator de regulação:

I compartilhamento de veículo;

II horário de circulação;

III localização do veículo durante o trajeto;

IV veículos não poluentes;

V veículos híbridos;

VI acessibilidade;

VII integração com outros modais do sistema de transporte público.

Municipal de Condutores de Táxi (Condutox), aprovação em curso de formação com conteúdo mínimo, contratação de seguro contra acidentes de passageiros, além do seguro obrigatório (DPVAT), comprometimento a prestar serviços unicamente por meio de OTTC e operar veículos com no máximo cinco anos de fabricação. Observa-se que as exigências de carteira profissional, licença da prefeitura, realização de curso profissional e exclusividade do motorista não foram estendidas para os serviços de carona compartilhada, típicas de plataformas como o Lyft e Sidecar. Justifica-se essa diferença pelo fato da carona solidária se tratar de atividade não exercida com cunho profissional, a princípio não ter fins lucrativos e ser realizada por veículos particulares não utilizados para exploração de atividade econômica de transporte de passageiros. O art. 16 ainda prevê uma quota de 5% até 15% para créditos de quilometragem consumidos exclusivamente por condutoras do sexo feminino.

Em relação aos serviços de carona solidária, as exigências regulatórias do decreto são bem menos restritivas. Além da possibilidade de se utilizar motoristas não profissionais sem necessidade de licença, as plataformas atuantes nesse mercado não necessitam adquirir créditos de quilometragem para operarem (art. 19). Essa regulamentação diferenciada entre as duas atividades é muito bem vinda, uma vez que uma crítica frequente dos regimes regulatórios dos EUA, onde o Uber e o Lyft concorrem intensamente, é que os arranjos normativos costumam tratar as duas atividades de forma igual, não diferenciando o transporte profissional remunerado das caronas solidárias. Assim, por exemplo, em Nova York se exige, tanto dos motoristas profissionais do Uber como os não profissionais do Lyft, licença de operação emitida pela agência de transporte urbano ⁴¹, praticamente inviabilizando naquela cidade a carona solidária ofertada por motoristas de ocasião que não exercem a atividade como profissão. Essa distinção de regras, ainda, se coaduna perfeitamente com o princípio de atuação do regulador responsivo de se considerar o contexto do setor, justificando-se uma regulação assimétrica.

Em relação à terceira atividade regulamentada pelo decreto, da atividade de compartilhamento de veículos sem condutor, as exigências são mínimas, basicamente apenas a necessidade da plataforma realizar o pagamento de outorga ao município pelo direito de uso de estacionamento e viário urbano. Justifica-se essa outorga pelo fato da cidade de São Paulo ter uma grande escassez e demanda por vagas de estacionamento público.

O Decreto 56.981/2016 se trata de uma regulação muito bem pensada e condizente com o que muito do que um regulador responsivo faria. Ainda assim, o arranjo não

⁴¹ Disponível em <<http://nymag.com/news/features/taxis-2014-7/>>. Acesso em: 27 mai 2016

é perfeito. Por exemplo, não se justifica nem é necessária a aplicação estatal de um preço teto⁴² em um mercado com baixa barreira de entrada como o da economia do compartilhamento, inclusive considerando as outras medidas do decreto que incentivam a entrada de outras plataformas para concorrerem com o Uber e os táxis. Falta também no normativo a presença de uma pirâmide de sanções mais detalhada com penalidades crescentes. No capítulo das sanções (arts. 31 a 33), prevê-se apenas punições genéricas, dando-se muita discricionariedade ao estado regulador no exercício do poder de polícia. Outro problema também é que tal regulação não resolve o problema da “concorrência desleal” que os taxistas reclamam, uma vez que se efetiva um regime com restrições desequilibradas em relação ao outro. Por exemplo, nesse decreto não se exige inspeção veicular periódica, ao contrário do que se exige dos táxis. Um bom regulador responsivo também deve pensar o setor de forma sistemática, revendo algumas exigências dos táxis para que eles concorram com as plataformas da economia colaborativa de forma mais equilibrada.

Mesmo assim, o esforço da prefeitura de São Paulo deve ser louvado e servir de referência, não só a outras cidades brasileiras, como metrópoles ao redor do mundo, principalmente se avaliando a criativa implantação do mecanismo de créditos de quilômetros. Em cidades com grandes desafios de mobilidade urbana como São Paulo, novas soluções regulatórias flexíveis como essas são muito bem vindas.

CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou avaliar a adequação regulatória da economia do compartilhamento com a economia tradicional, por meio da melhor compreensão das forças que impulsionam aquele sistema microeconômico e da análise empírica de soluções regulatórias para um setor específico com inserção relevante de seus agentes, o de transporte urbano individual de passageiros, com substrato da teoria responsiva.

A economia colaborativa é um fenômeno social que ainda se encontra em seus primórdios de disseminação, mas que mostra que veio para ficar. Isso não deve ser visto de forma negativa, pois, conforme visto, ela tem potencial para que se repense a forma como consumimos, o modelo de economia doméstica e a construção de maior capital social e interação comunitária em mais espaços. Justifica-se que governos locais estejam preocupados com os impactos negativos de uma disseminação não controlada dessas atividades, porém eles

⁴² Art. 13. A OTTC tem liberdade para fixar a tarifa cobrada do usuário dos serviços, obedecido o valor máximo estabelecido pelo Comitê Municipal de Uso do Viário CMUV.

devem considerar as oportunidades sem precedentes que a economia do compartilhamento insere para efetivação de políticas públicas que concretizem direitos fundamentais.

Conforme destaca Stephen Miller (2015), a economia colaborativa desregula ao mesmo tempo em que ressignifica mercados estabelecidos. Ela desregula por meio dos mecanismos que o teórico Clayton Christensen estabelece em sua “teoria das inovações disruptivas” (MILLER, 2015, p. 160), onde essas inovações desafiam a dominação de agentes estabelecidos oferecendo produtos ou serviços que: são mais baratos do que os bens e serviços ofertados pelos concorrentes dominantes, tipicamente buscam atender faixas de consumidores com maior potencial de lucratividade, são mais fáceis e simples de se usar, são mais confiáveis e convenientes. Ela ressignifica esses mercados ao introduzir novas formas de se consumir os mesmos produtos e serviços, por meio de uma abordagem em rede da vida econômica, que diminui desperdícios, explora a capacidade ociosa dos ativos e enfatiza a ideia aristotélica de que o uso dos bens deve ser mais valorizado do que sua propriedade.

Essas diferenças de lógica de atuação mostram que a economia do compartilhamento exige respostas regulatórias diferenciadas. Essas respostas requerem o reconhecimento por parte do estado regulador das diferenças e peculiaridades de como se operam as transações p2p. Assim, os instrumentos que regulam a economia tradicional não são sempre compatíveis com a economia colaborativa.

O princípio fundamental de atuação da regulação responsiva, de se considerar e entender com profundidade o contexto do setor regulado, requer, ainda, essa abertura por parte do estado regulador para que se identifiquem oportunidades de aprimoramentos do arranjo regulatório. Outro princípio de sua atuação é o que prevê que o regulador deve auxiliar os agentes a desatar as amarras para se alcançar novos patamares de excelência, se estimule inovações e alimente a motivação para a melhoria contínua. Os agentes da economia do compartilhamento podem servir de instrumentos para se efetivar tudo isso de maneira inovadora e dinâmica.

Assim, não se justifica que a economia colaborativa permaneça na clandestinidade, por meio de arranjos que banem seus agentes completamente dos setores regulados. Nesse sentido, o regulador responsivo deve ter consciência que o “desequilíbrio Olsoniano” (seção 3.2, supra) da atuação política dos pequenos grupos homogêneos e estabelecidos no mercado é um problema real e não pode contaminar a confecção de regimes que hostilizem as iniciativas de consumo colaborativo, pois isso só atende a interesses corporativos em lesão a direitos consumeristas, inerentemente difusos, e à defesa da concorrência. Adicionalmente, deixar toda uma atividade econômica lícita na clandestinidade

não irá fazê-la desaparecer, pois substratos normativos não são capazes de apagar realidades fáticas de grande disseminação social. Enveredar por esse caminho deixará apenas os participantes desprotegidos dos perigos e riscos nas transações, sem que as políticas públicas potencializem e concretizem os potenciais benefícios das práticas.

O “desequilíbrio Olsoniano”, ainda, se deixado que seja concretizado para um setor dentro do palco político, abre precedentes e alimenta privilégios em outros setores. Atualmente, a bola da vez da economia do compartilhamento no Brasil são disputas entre taxistas e o aplicativo Uber. Amanhã, deverá ser o conflito entre a rede hoteleira e o Airbnb. Mais a frente, poderá ser a disputa entre os grandes bancos e os aplicativos de empréstimo social entre pares. A tradicional moldura da regulação bancária brasileira pode ser usada como arma para banir o microcrédito e as moedas sociais, iniciativas que concretizam importantes princípios da economia solidária?

Reconhecer que a economia colaborativa veio para ficar e deve ser legitimada não significa que regulamentá-la seja uma tarefa fácil. Desafios como os desequilíbrios e a precarização trabalhista permanecem sem respostas específicas. A extrema fragmentação inerente ao sistema microeconômico dificulta muito o exercício do poder de polícia e o desenho de uma moldura de regras que ganhe aderência. Identificar, quantificar externalidades negativas e internalizá-las muitas vezes não são tarefas fáceis. Nesse sentido, enquanto que para uma usina termelétrica poluente é possível enumerar e avaliar com segurança os potenciais danos e riscos que ela provoca, bem como conhecer quais medidas mitigadoras exercer, como proceder para identificar as externalidades negativas do Airbnb? Distorção nos preços dos aluguéis é uma variável quantificável, mas e, por exemplo, os impactos deletérios na dinâmica comunitária e coesão social de um bairro residencial que receba muitos turistas se hospedando nas residências? Supondo que um regulador consiga quantificar isso, como internalizar essas externalidades no arranjo normativo?

A despeito desses desafios, o estado regulador tem que enfrentá-los e a teoria responsiva fornece um arcabouço teórico sólido de como melhor se atingir soluções satisfatórias. Por envolver participação social muito fragmentada e baixas barreiras de entrada, proceder para uma melhor regulamentação da economia do compartilhamento requer deixar de lado a premissa muito difundida de que a regulação de sua prática é um jogo envolvendo apenas três atores com interesses próprios: a plataforma disruptiva, o governo local e os agentes concorrentes estabelecidos da economia tradicional. Além desses atores, outras organizações devem ser colocadas na mesa para o desenho do melhor arranjo normativo: os consumidores, dando voz às múltiplas organizações que os representam; os

trabalhadores das plataformas, incentivando-se que eles se organizem coletivamente para a proteção de seus interesses; outras esferas de governo, uma vez que muitas vezes se observam conflitos de competência regulatória entre as instâncias de governo local, estadual e nacional (exemplo disso se observa no caso Uber no Brasil, onde se verifica o conflito entre a competência local para se regular o transporte urbano e a competência nacional para se regulamentar as telecomunicações e a internet); entidades que atuam na defesa da concorrência, como o CADE; entidades que pensam as melhores práticas de governança; Ministério Público. Para que se racionalize a participação de todos esses atores, a teoria responsiva ensina que o estado regulador deve procurar redes maiores de parceiros para que participem do processo e atuem na confecção dos arranjos, buscando a participação de mais parceiros a medida que as complexidades e os conflitos requeiram, como se observa na pirâmide de regulação em rede (figura 3).

Conforme exposto na pesquisa, a extrema fragmentação inerente à economia colaborativa dificulta a aderência regulatória e o exercício estatal do poder de polícia, reduzindo-se a efetividade das estratégias regulatórias de comando e controle. Com isso, o que Ayres e Braithwaite (1992) chamam de “o grande dilema regulatório de nossos tempos”, que é encontrar o equilíbrio de quando persuadir e quando punir, é ainda mais marcante ao se tratar a economia do compartilhamento. Disso vem a importância do regulador dessas práticas de se considerar as estratégias em pirâmides da regulação responsiva, particularmente a pirâmide de estratégias regulatórias para comunicação aos agentes interessados em geral (figura 2) e a pirâmide de sanções para os agentes individualmente (figura 1). Na análise empírica desse trabalho, não se observaram soluções regulatórias que usufríssem ao máximo do uso dessas estratégias em pirâmides, principalmente a pirâmide de sanções. Apesar disso, utilizar-se dessas práticas pode ser muito útil para o futuro da regulação da economia colaborativa, aumentando a aderência regulatória sem cair na postura binária do regulador de se promover a autorregulação *versus* promover estratégias de comando e controle.

Conforme visto na análise empírica do trabalho, o estado regulador em geral ainda não sabe como melhor lidar com a economia colaborativa, o que resulta em soluções regulatórias as mais díspares e variadas possíveis. Apesar disso, a solução regulatória para o caso Uber implementada pela prefeitura de São Paulo (seção 3.4.1, *supra*) comprova que a resposta da pergunta de pesquisa deve ser positiva, ou seja, a categoria conceitual do estado regulador detém instrumentos e abertura para lidar com novos desafios impostos pela inserção de agentes da economia do compartilhamento em sua empiria. Se os instrumentos

existem e se identificam boas práticas, a questão para o futuro da regulamentação das mesmas é saber quais instrumentos usar e como utilizá-los.

Para encerrar, sobre o futuro, o que ele reserva para a economia colaborativa? Ainda está em aberto qual deverá ser o modelo dominante das plataformas de compartilhamento, se grandes gigantes globais de tecnologia como o Uber e o Airbnb ou se comunidades cooperativas formada por pessoas com interesse em resolver problemas de interesse público local. Uma previsão interessante é aquela exposta pelos juristas Daniel Rauch e David Schleicher (2015). Para os autores, se a economia do compartilhamento vencer as disputas contra interesses arraigados, não significa que o modelo arquétipo de regulação de suas práticas será a ausência de interferência estatal, conforme se vê na retórica liberal sobre o assunto. Mais provável é que o estado regulador passe a utilizar com maior intensidade e criatividade os agentes da economia colaborativa como instrumentos para implementação de políticas públicas como: (i) dando subsídios às plataformas para encorajar a expansão de serviços que geram externalidades positivas; (ii) utilizando-se as plataformas como instrumentos de redução de desigualdades; e (iii) contratando diretamente as empresas da economia do compartilhamento para execução de serviços públicos de responsabilidade tipicamente estatal. Tudo isso mostra como a abordagem em rede da vida econômica tem potencial ainda para provocar profundas mudanças na sociedade do século XXI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate**. Nova York: Oxford University Press, 1992. 216 p.

BADGER, Emily. **The Rise of Invisible Work**. 31 out 2013. Disponível em <<http://www.citylab.com/work/2013/10/rise-invisible-work/7412/>>. Acesso em: 22 mar 2016.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal nº 10.900, de 8 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o credenciamento de pessoas jurídicas que operam e/ou administram aplicativos destinados à captação, disponibilização e intermediação de serviços de transporte individual remunerado de passageiros no Município de Belo Horizonte; sobre dispositivos de segurança e controle da atividade; sobre penalidades e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. Ano XXII, nº 4964**. Belo Horizonte: 9 jan 2016.

BOND, Andrew T. **An App for That: Local Governments and the Rise of the Sharing Economy**. Notre Dame Law Review, vol. 90, nº 2, p. 77-96. Notre Dame: 2015.

BOTSMAN, Rachel; ROGERS, Roo. **O que é meu é seu: como o consumo colaborativo vai mudar o nosso mundo**. Trad. Rodrigo Sardenberg. Porto Alegre: Bookman, 2011.

BRAITHWAITE, John. **The Essence of Responsive Regulation**. UBC Law Review, vol. 44, nº 3, p. 475-520. Vancouver: mar 2011.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília: 4 jan 2012.

CANNON, Bryant; CHUNG, Hanna. **A Framework for Designing Co-Regulation Models Well-Adapted to Technology-Facilitated Sharing Economies**. Santa Clara Computer and High Technology Law Journal, vol. 31, nº 1, p. 23-96. Santa Clara: 2015.

COSTA, Ramon B. **Sobre o papel da confiança e das tecnologias digitais de comunicação nas experiências de economia colaborativa**. 2015. Disponível em <<http://www.seminariodosalunos.com/pdf/2015/ramon-bezerra.pdf>>. Acesso em: 22 mar 2016.

FRAIBERGER, Samuel P; SUNDARARAJAN, Arun. **Peer-to-Peer Rental Markets in the Sharing Economy**. NYU Stern School of Business Research Paper. New York: Out, 2015.

HENWOOD, Doug. **What the Sharing Economy Takes**. 27 jan 2015. Disponível em <<http://www.thenation.com/article/what-sharing-economy-takes/>>. Acesso em: 22 mar 2016.

KERR, Ronny. **Uber, Airbnb, and Lyft valuations immune to market deflation**. 22 jan 2016. Disponível em <<http://vator.tv/n/42d6>>. Acesso em: 22 mar 2016.

MEELEN, Toon; FRENKEN, Koen. **Stop Saying Uber is Part of the Sharing Economy**. 14 jan 2015. Disponível em <<http://www.fastcoexist.com/3040863/stop-saying-uber-is-part-of-the-sharing-economy>>. Acesso em: 12 jun 2016.

MILLER, Stephen R. **First Principles for Regulating the Sharing Economy**. SSRN Eletronic Journal. Fev 2015. Disponível em <<http://papers.ssrn.com/abstract=2568016>>. Acesso em: 11 mai 2016.

MOORE, Galen. **Small businesses say Yelp skewed reviews to punish non-advertisers**. 25 jan 2013. Disponível em <http://www.bizjournals.com/boston/blog/mass_roundup/2013/01/yelp-reviews-skewed-for-advertisers.html>. Acesso em: 11 mai 2016.

MOYLAN, Andrew; XUE, Ryan; ENGSTROM, Evan; GRAVES, Zach. **Ridescore 2014; Hired Driver Rules in U.S. Cities**. 12 nov 2014. Disponível em <<http://www.rstreet.org/policy-study/transportation-regulation-scorecard-2014/>>. Acesso em: 12 jun 2016.

OLIVEIRA, Patrick L. S. **O Uber e o Mito da Panaceia Tecnológica**. 21 jul 2015. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/uber-taxistas-4216.html>>. Acesso em: 22 mar 2016.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. 20ª edição. Cambridge: Harvard University Press, 2002. 186 p

PASQUALE, Frank; VAIDHYANATHAN, Siva. **Uber and the lawlessness of 'sharing economy' corporates**. 28 jul 2015. Disponível em <<http://www.theguardian.com/technology/2015/jul/28/uber-lawlessness-sharing-economy-corporates-airbnb-google>>. Acesso em: 22 mar 2016.

RAUCH, Daniel E.; SCHLEICHER, David. **Like Uber, But for Local Government Policy: The Future of Local Regulation of the 'Sharing Economy'**. George Mason Law & Economics Research Paper, nº 15-01. Arlington: 14 jan 2015. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=2549919>>. Acesso em: 12 jun 2016.

REICH, Robert. **Why the Share Economy is Really the 'Share-the-Scraps' Economy.** 4 fev 2015. Disponível em < <https://www.linkedin.com/pulse/why-share-economy-really-share-the-scraps-robert-reich>>. Acesso em: 22 mar 2016.

RIFKIN, Jeremy. **A era do acesso.** Trad. Maria Lucia G. L. Rosa. São Paulo: Makron Books, 2001.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar Municipal nº 159, de 29 de setembro de 2015. Regulamenta o serviço público de transporte individual remunerado de passageiros em veículo automotor, a profissão de taxista e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Ano XXIX, nº 135.** Rio de Janeiro: 30 set 2015.

ROOSE, Kevin. **The Sharing Economy Isn't About Trust, It's About Desperation.** 24 abr 2014. Disponível em <<http://nymag.com/daily/intelligencer/2014/04/sharing-economy-is-about-desperation.html>>. Acesso em: 22 mar 2016.

ROTHSCHILD, Daniel M. **Ridesharing, Insurance and Regulation.** 10 abr 2014. Disponível em <<http://www.rstreet.org/2014/04/10/ridesharing-insurance-regulation/>>. Acesso em: 12 jun 2016.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 16.279, de 8 de outubro de 2015. Dispõe sobre a proibição do uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para o transporte remunerado individual de pessoas no Município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Ano 60, nº 189.** São Paulo: 9 out 2015.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Decreto nº 56.981, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública, o serviço de carona solidária e o compartilhamento de veículos sem condutor. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Ano 61, nº 86.** São Paulo: 11 mai 2016.

SCHOLZ, Trebor. **Platform Cooperativism vs. The Sharing Economy.** 5 dez 2014. Disponível em <<https://medium.com/@trebors/platform-cooperativism-vs-the-sharing-economy-2ea737f1b5ad#ezv0jleib>>. Acesso em 22 mar 2016.

SCHOR, Juliet B. **Debating the Sharing Economy.** A Great Transition Initiative Essay, Out 2014. Disponível em <<http://www.greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy>>. Acesso em: 22 mar 2016.

SCHOR, Juliet B. **The Sharing Economy: Reports from Stage One**. Boston College. Nov 2015. Disponível em <http://www.bc.edu/content/dam/files/schools/cas_sites/sociology/pdf/TheSharingEconomy.pdf>. Acesso em: 22 mar 2016.

SINGER, Natasha. **In the sharing economy, workers find both freedom and uncertainty**. 16 ago 2014. Disponível em <http://www.nytimes.com/2014/08/17/technology/in-the-sharing-economy-workers-find-both-freedom-and-uncertainty.html?_r=0>. Acesso em: 11 mai 2016.

SINGER, Paul I. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

STANGLER, Cole. **Why the Uber, Lyft Driver Union Push Could Disrupt the Gig Economy**. 18 dez 2015. Disponível em <<http://www.ibtimes.com/why-uber-lyft-driver-union-push-could-disrupt-gig-economy-2232778>>. Acesso em: 22 mar 2016.

SUNDARARAJAN, Arun. **Why the government doesn't need to regulate the sharing economy**. 22 out 2012. Disponível em <<http://www.wired.com/2012/10/from-airbnb-to-coursera-why-the-government-shouldnt-regulate-the-sharing-economy/>>. Acesso em: 11 mai 2016

SUNDARARAJAN, Arun. **Peer-to-Peer Businesses and the Sharing (Collaborative) Economy: Overview, Economic Effects and Regulatory Issues**. Jan 2014. Disponível em <http://smallbusiness.house.gov/uploadedfiles/1-15-2014_revised_sundararajan_testimony.pdf>. Acesso em: 22 mar 2016.

THORTON, Dorothy; KAGAN, Robert A.; GUNNINGHAM, Neil. **When Social Norms and Pressures Are Not Enough: Environmental Performance in the Trucking Industry**. Law & Society Review, vol. 43, nº 2, p. 405-435. Salt Lake City: jun 2009.

ZANATTA, Rafael A. F.; PAULA, Pedro do Carmo B. de; KIRA, Beatriz. **Contribuições Para o Debate Sobre Regulação do Aplicativo Uber no Brasil**. Associação InternetLab de Pesquisa em Direito e Tecnologia. Brasília: 18 jun 2015.